
De criminele burgerinfiltrant

Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de criminele burgerinfiltrant in het
opsporingsonderzoek

door

Irene Bevers
(ANR 37.70.86)

scriptie Nederlands Recht, accent strafrecht
te verdedigen tegenover
mr. E.M. ter Braak en mr. T. Vis
op
donderdag 14 februari 2008, om 15.00 uur.

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen	IV
1. Inleiding	1
2. Totstandkoming van het verbod	5
2.1. De IRT-affaire	5
2.1.1. De Delta-methode	6
2.1.2. Het staartje van de IRT-affaire: de periode na de ontbinding van het IRT	9
2.1.3. Het einde van de IRT-affaire: conclusies Parlementaire Enquêtecommissie	11
2.2. De Wet BOB	13
2.3. Conclusie	17
3. Rechtspraak	19
3.1. Gebondenheid aan het verbod	20
3.2. Reikwijdte van het Tallon-criterium	22
3.3. Infiltratie in Nederland	25
3.3.1. Artikel 6 EVRM	25
3.3.2. Nederlandse criminele burgerinfiltrant	26
3.3.3. Buitenlandse criminele burgerinfiltrant	28
3.4. Infiltratie in het buitenland	29
3.4.1. Overname opsporingsonderzoek	30
3.4.2. Uitlevering	31
3.5. Consequenties optreden van buitenlandse criminele burgerinfiltranten	32
3.5.1. Uitlokking door (criminele) burgerinfiltrant	33
3.5.2. Gebruik buitenlandse startinformatie	34
3.6. Conclusie	36
4. Internationale samenwerking	37
4.1. Rechtshulp aan het buitenland m.b.t. burgerinfiltratie	38

4.1.1. Beginselen	38
4.1.2. Inkomende rechtshulpverzoeken	39
4.2. EU Rechtshulpverdrag	40
4.2.1. Joint Investigation Teams	41
4.2.2. Bevoegdheden van gedetacheerde JIT-leden in Nederland	42
4.3. Harmonisatie strafrechtelijke bevoegdheden	44
4.3.1. Wederzijdse erkenning	44
4.3.2. Gevolgen voor de internationale samenwerking	45
4.4. Wijziging beleid	47
4.5. Conclusie	49
5. Analyse	51
5.1. Het verbod en de rechtspraak	51
5.1.1. Handhaving van het verbod	51
5.1.2. Uitlokking	53
5.2. Internationale samenwerking	54
5.3. Terrorisme	56
5.4. Afweging	57
6. Literatuurlijst	62

Lijst van gebruikte afkortingen

A-G	Advocaat-Generaal
art.	artikel
BA	Bundeskriminalamt (Duitse federale recherche)
CID/CIE	Criminele Inlichtingendienst/ Criminele Inlichtingen Eenheid
CTC	Centrale Toetsingscommissie
DD	Delikt en Delinkwent
e.a.	en andere(n)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HR	Hoge Raad
IRT	Interregionaal researchteam
JIT	Joint Investigation Team
LJN	Landelijk Jurisprudentienummer
m.b.t.	met betrekking tot
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	Openbaar Ministerie
Pb	Publicatieblad EG
r.o.	rechtsoverweging
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
VE	Verdeckter Ermittler
VP	Vertrauensperson
Wet BOB	Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1. Inleiding

Boeven vang je met boeven. Of toch niet? Justitie en politie die samenwerken met criminelen om de georganiseerde misdaad aan te pakken ligt in Nederland sinds de IRT-affaire van de jaren negentig meer dan gevoelig. Tijdens deze affaire is er door het OM en de politie gebruikt gemaakt van criminele burgers die in criminele organisaties infiltreerden en hierbij onder regie van politie en justitie strafbare feiten pleegden met als doel de top van deze organisaties te kunnen ontmaskeren. Helaas hadden politie en justitie de criminele burgerinfiltranten totaal niet in de hand, mochten de infiltranten hun criminele winsten behouden en hielden ze er een dubbele agenda op na.

De Parlementaire Enquêtecommissie die de IRT-affaire heeft onderzocht, kwam tot de conclusie dat van criminele burgerinfiltranten geen gebruik moest worden gemaakt. Maar was het uit de hand lopen van de opsporingsmethode wel te wijten aan de methode of liet de sturing en controle van politie en justitie te wensen over?

Verder concludeerde de commissie dat de controleerbaarheid en stuurbaarheid van het opsporingsonderzoek verbeterd moest worden. De Wet Bijzondere

Opsporingsbevoegdheden was het gevolg. In deze wet is onder andere een regeling inzake burgerinfiltratie opgenomen.

Tot slot kwam er een beleidsmatig verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten. Het verbod is opgenomen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het OM, maar is nooit omgezet in een wettelijk verbod. Is de rechter eigenlijk wel verplicht om aan genoemd verbod te toetsen? De rechtbank van Amsterdam vindt in ieder geval van niet en heeft het verbod naast zich neergelegd.

De vraag rijst nu wat er onder een criminele burgerinfiltrant moet worden verstaan. Een burgerinfiltrant (zowel crimineel als niet-crimineel) is een persoon die bijstand verleent aan de opsporing. Het verlenen van bijstand bestaat uit het deelnemen of medewerking verlenen aan een criminele groepering. Uiteraard werkt de burgerinfiltrant hierbij steeds onder dekmantel. Dit betekent dat het voor de criminele groepering waarin hij infiltreert niet kenbaar is dat hij werkt ten behoeve van de opsporing. Het kan zijn dat de burgerinfiltrant gebruik maakt van zijn eigen identiteit, maar het kan ook zijn dat hij

gebruik maakt van een aangenomen identiteit.¹ Om te bepalen of een burgerinfiltrant crimineel is, worden door het OM drie alternatieve toetsingscriteria gehanteerd:

- De persoon moet of actief zijn in hetzelfde criminele veld. Dit houdt in dat hij dezelfde soort delicten pleegt als de organisatie waarin hij gaat infiltreren;
- of hij moet actief zijn binnen hetzelfde criminele milieu waarin hij gaat infiltreren. Hij is dan betrokken bij het beramen of plegen van strafbare feiten binnen dezelfde criminele groepering waarin wordt geïnfiltreerd;
- danwel een relevant strafrechtelijk verleden hebben ten aanzien van de gepleegde of nog te plegen misdrijven waartegen het onderzoek zich richt. Het enkel hebben van een strafblad is daarbij op zichzelf dus niet doorslaggevend.²

Het verbod op criminele burgerinfiltranten geldt alleen in geval van infiltratie. Dat betekent dat criminele burgers wel voor het inwinnen van informatie mogen worden ingezet. Een informant is iemand die in opdracht van justitie stelselmatig informatie inwint omtrent een persoon die betrokken is bij het in het georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven.³ Informanten maken deel uit van een criminele groepering of hebben daartoe toegang. Informanten zijn dus doorgaans zelf crimineel of verkeren in het criminele milieu.⁴ Het verschil met een burgerinfiltrant is dat een informant bij het inwinnen van informatie, zelf verantwoordelijk is voor de strafbare feiten die hij pleegt.⁵ Een burgerinfiltrant mag strafbare feiten plegen die vervolgens door justitie voor haar rekening worden genomen. Justitie dient hiervoor vooraf of in geval van onvoorziene omstandigheden achteraf, aan de burgerinfiltrant toestemming te geven.⁶ De vraag is in hoeverre dit verschil in de praktijk wordt toegepast. Een informant zal immers vaak hand- en spandiensten moeten verrichten om aan goede informatie te kunnen komen,⁷ waarbij het niet ondenkbaar is dat deze handelingen ook strafbare feiten kunnen betreffen. Aangezien een informant doorgaans zelf crimineel is, begeeft hij zich dus snel op het verboden terrein van de criminele burgerinfiltrant.

¹ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

² Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

³ Art. 126v Sv (Wet BOB).

⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr.3, p. 46.

⁵ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr.3, p. 46.

⁶ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 269, nrs. 4-5, p. 47.

Het verbod op criminele burgerinfiltranten geldt ook niet in geval van burgerpseudo-koop of –dienstverlening. Bij deze twee opsporingsmethoden gaat het namelijk niet om infiltratie in de zin van de wet, want de wetgever heeft deze twee opsporingsmethoden apart geregeld.⁸ Van het eerste is sprake wanneer een burger goederen afneemt van de verdachte en van het tweede is sprake indien een burger diensten verleent aan de verdachte.⁹ Het gaat in beide gevallen in beginsel om een eenmalige handeling, maar de activiteiten kunnen ook langer duren. In geval van deze pseudo-activiteiten mag dus een criminele burger worden ingezet. Opmerkelijk is dat deze criminele burger net als bij burgerinfiltratie, strafbare feiten mag plegen indien hiervoor vooraf¹⁰ door justitie toestemming is gegeven. Het verschil met burgerinfiltratie is enkel gelegen in het feit dat de criminele burger die de pseudo-activiteit verricht, geen deel uitmaakt van de criminele groep.¹¹ Wordt hiermee het verbod op criminele burgerinfiltranten niet aan de laars gelapt?

Het belang van internationale samenwerking in strafzaken wordt steeds groter, aangezien de misdaad steeds vaker de landsgrenzen overschrijdt. Een interessant vraagstuk is derhalve of het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten de internationale samenwerking frustreert. Nederland is met het verbod een beetje een buitenbeentje, want belangrijke samenwerkingspartners zoals Engeland, Amerika en Duitsland kennen geen verbod op criminele burgerinfiltranten. Dat de Nederlandse procedure inzake rechtshulpverzoeken niet toestaat dat een verzoek om criminele burgerinfiltratie wordt uitgevoerd, wordt door het buitenland vaak als lastig ervaren. Het gevolg is dat er omslachtige oplossingen worden gezocht om de criminele burgerinfiltranten toch te kunnen inzetten.

Sinds de aanslagen van 11 september 2001 staat terrorismebestrijding hoog op de politieke agenda. Mede naar aanleiding van deze aanslagen stond voormalig minister van justitie Donner in 2003 een uitzondering op het verbod toe: criminele burgerinfiltranten mogen

⁸ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

⁹ Art. 126ij en art. 126z Sv (Wet BOB).

¹⁰ Indien de burger onverwacht bij strafbare feiten betrokken raakt waarin de overeenkomst niet voorziet, dan komen deze strafbare feiten in beginsel voor eigen rekening. De officier van justitie kan echter oordelen om de burger hiervoor niet te vervolgen indien hij de strafbare feiten in het licht van de pseudo-activiteit aanvaardbaar of onontkoombaar acht. Zie Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.9 Burgerpseudo-koop of –dienstverlening.

¹¹ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.9 Burgerpseudo-koop of –dienstverlening.

worden ingezet in opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven. De internationale druk om terrorisme te bestrijden heeft geleid tot deze gedeeltelijke opheffing van het verbod. Is dit wel een goed overwogen beslissing of wordt hiermee te hoog ingezet? Deze gedeeltelijke opheffing van het verbod heeft immers tot gevolg dat criminele burgers gaan infiltreren in terroristische groeperingen wat beslist geen gemakkelijke opgave zal zijn.

Bovenstaande leidt tot de probleemstelling van mijn scriptie:

“In hoeverre is de inzet van criminele burgerinfiltranten in het opsporingsonderzoek toelaatbaar?”

In hoofdstuk 2 zal ik een uiteenzetting geven van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het verbod op criminele burgerinfiltranten. Ook zal in dit hoofdstuk de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden aan bod komen waarin burgerinfiltratie is geregeld.

Vervolgens zal ik in hoofdstuk 3 ingaan op de vraag in hoeverre de rechter gebonden is aan het verbod op criminele burgerinfiltranten. Hiertoe zal ik een jurisprudentieonderzoek verrichten. Daarna zal in hoofdstuk 4 worden gekeken welke rol het verbod speelt met betrekking tot de internationale samenwerking. Ten slotte zal ik in hoofdstuk 5 de afweging maken of het verbod op criminele burgerinfiltranten wel of niet moet worden opgeheven.

Ik merk hierbij op dat ik in de eerste vier hoofdstukken een overwegend beschouwend beeld schets en ik in hoofdstuk 5 aan de hand van het gevonden materiaal een antwoord zal trachten te geven op mijn probleemstelling.

2. Totstandkoming van het verbod

In dit hoofdstuk zal ik in paragraaf 2.1 als eerste een beschrijving geven van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het verbod op het inzetten van criminele burgerinfiltranten, zodat duidelijk wordt waarom het verbod is ingevoerd. Deze gebeurtenissen betreffen de omstreden opsporingsmethode van politie en justitie begin jaren negentig om de georganiseerde misdaad tegen te gaan alsmede het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie naar aanleiding van deze opsporingsmethode. Vervolgens zal ik in paragraaf 2.2 de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) bespreken die naar aanleiding van de parlementaire enquête tot stand is gekomen. In deze wet wordt onder andere burgerinfiltratie geregeld. Ook zal ik in paragraaf 2.2 aangeven wat hieronder wordt verstaan en onder welke voorwaarden deze opsporingsmethode dient te worden toegepast. Ten slotte bespreek ik in deze paragraaf het verbod op de criminele burgerinfiltrant.

2.1. De IRT-affaire

Om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden maakten politie en justitie tussen eind jaren tachtig en begin jaren negentig gebruik van een omstreden opsporingsmethode, de zogenaamde Delta-methode. Hierbij werden onder regie van de politie met behulp van o.a. criminele burgerinfiltranten drugs doorgelaten. Het politieteam dat deze methode toepaste, was het interregionaal rechercheteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht. Ik zal eerst beschrijven hoe de Delta-methode in zijn werk ging. Vervolgens zal ik ingaan op de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie die naar aanleiding van de gehanteerde opsporingsmethode een onderzoek was gestart.

Volledigheidshalve wil ik opmerken dat in het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie de begrippen ‘informant’ en ‘(criminele) burgerinfiltrant’ steeds door elkaar worden gebruikt. Het gaat echter steeds om gestuurde informanten of (criminele) burgerinfiltranten. De reden van deze onduidelijkheid is gelegen in het feit dat deze begrippen toentertijd nog niet wettelijk waren vastgelegd. Dit vond later plaats in de Wet BOB. Ik houd derhalve de terminologie van het rapport aan.

2.1.1. De Delta-methode

Eind jaren tachtig was er ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit begonnen met de vormgeving van interregionale samenwerking tussen politiekorpsen. Dit leidde in 1988 tot de oprichting van het interregionaal rechercheteam Noord-Holland/Utrecht.¹² Het IRT deed onderzoek naar de criminele organisatie van Bruinsma. Deze organisatie hield zich voornamelijk bezig met de handel in verdovende middelen, maar ook met handel in vuurwapens en vermoedelijk met liquidaties.¹³ Het IRT-onderzoek richtte zich op de handel in softdrugs en mogelijk XTC van deze criminele organisatie.¹⁴

Als opsporingsmethode maakte het IRT gebruik van de zogenaamde Delta-methode. Deze methode hield in dat onder verantwoordelijkheid van politie en justitie bewust drugs werden doorgelaten, waarbij ze werden geholpen door gestuurde informanten of beter gezegd burgerinfiltranten.¹⁵ De informanten werden door de politie gebruikt om informatie te verzamelen over het functioneren van de criminele organisatie en hadden op één of andere wijze contact met de leden van criminele organisaties. Het ging onder andere om informanten die werkzaam waren in de transportwereld. De politie ging als volgt te werk. De informant stelde de politie in kennis van de verwachte aankomst van een container waarin verdovende middelen waren verborgen. De politie zorgde ervoor dat de container niet door de douane werd gecontroleerd. Een burgerchauffeur, die met de politie samenwerkte, reed onder leiding van de politie de container uit het havengebied naar een neutraal terrein en vervolgens naar een loods. In de loods werd de lading in de container door de politie gecontroleerd en werd de hoeveelheid verdovende middelen gewogen. De lading drugs werd daarna opgesplitst en op afroep van de politie vervoerd naar de plaats die door de criminele organisatie was opgegeven aan de burgerinformant. Observatieteams hielden vervolgens de verschillende partijen drugs in de gaten. De drugs werden soms in beslag genomen, nadat de politie wist aan wie de drugs waren afgeleverd. Het kon ook zijn dat de politie de drugs bewust doorliet om de informant te beschermen of in aanzien te laten groeien binnen de criminele organisatie. In weer andere gevallen raakte de politie de drugs kwijt, omdat niet alle ladingen geobserveerd konden worden.¹⁶

¹² *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 75.

¹³ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 85.

¹⁴ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 86.

¹⁵ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 72. In het rapport worden de begrippen 'informant' en '(criminele) burgerinfiltrant' steeds door elkaar gebruikt. Het gaat steeds om gestuurde informanten of (criminele) burgerinfiltranten.

¹⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 72-73.

De informant werd voor deze transportactiviteiten door de criminele organisatie betaald en hij mocht dit geld behouden. Wel moesten de informanten zorgdragen voor het huren van een loods, de benodigde papieren en het betalen van een chauffeur. De informant gaf het geld voor deze betalingen aan de politie die de betalingen verrichtte. Op deze manier werden met crimineel gelden opsporingsactiviteiten gefinancierd.¹⁷

De Delta-methode diende twee doeleinden. Ten eerste werd door deze methode het distributienetwerk van de criminele organisatie in kaart gebracht en inzicht verkregen op de leidende personen in de criminele organisatie. Ten tweede was het de bedoeling om burgerinformanten een belangrijker positie te geven in de organisatie zodat zij vertrouwen konden winnen bij de top van de criminele organisatie. Om de infiltrant te laten 'groeien' moesten soms partijen drugs worden doorgelaten.¹⁸ In de periode 1989-1992 rondde het IRT verschillende zaken succesvol af.¹⁹

Het IRT stond onder leiding van een teamleider. Dit was in eerste instantie de politiecommissaris van Utrecht. Een officier van justitie had het dagelijkse justitiële gezag over het IRT. Verder was er een chef CID²⁰ van het IRT. Daarbij werd samengewerkt met de CID Kennemerland. De verhouding tussen deze twee laatste personen was echter onduidelijk. Ook was het niet duidelijk wie binnen het OM, boven de IRT-officier van justitie, verantwoordelijk was voor het IRT. Was dit de hoofdofficier van justitie in Haarlem of Amsterdam of de procureur-generaal?²¹

In maart 1993 werd de gezags-en beheersverantwoordelijkheid van het IRT overgedragen aan de Amsterdamse hoofdofficier, de Amsterdamse korpschef en de burgemeester van Amsterdam (de Amsterdamse driehoek). Daarmee werd vanaf dat moment de Amsterdamse driehoek verantwoordelijk voor het functioneren van het IRT. Met deze overheveling nam de politiecommissaris²² van Amsterdam de leiding van het IRT over van de Utrechtse politiecommissaris. Doordat de verhoudingen tussen de Utrechtse teamleider en deze nieuwe teamleider verstoord waren, vond er geen overdracht van de lopende zaken plaats, zodat de nieuwe teamleider geen kennis had van de opsporingsmethode. Verder nam

¹⁷ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 141-142.

¹⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 74.

¹⁹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 76.

²⁰ De CID (Criminele Inlichtingendienst) heet tegenwoordig CIE (Criminele Inlichtingen Eenheid) en is bij elk regionaal politiekorps, de Dienst nationale recherche, de Koninklijke Marechaussee, de rijksrecherche en de FIOD-ECD te vinden. Het heeft de taak om informatie over strafbare feiten en verdachten te verzamelen, te registreren en te analyseren. Het CIE mag als enige politieonderdeel gebruik maken van informanten.

²¹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 76-77.

²² Dit is niet dezelfde persoon als de korpschef van de Amsterdamse Driehoek. De korpschef heeft de hoogste rang namelijk die van hoofdcommissaris en de politiecommissaris komt hieronder.

een officier van justitie uit Amsterdam het gezag over het team over en bleef de CID betrokken. De officier uit Amsterdam was, in tegenstelling tot de nieuwe teamleider, door zijn voorganger wel ingelicht over de gehanteerde methode en de positie van de informant daarin. Maar de Amsterdamse officier heeft echter de Amsterdamse hoofdofficier niet ingelicht over de opsporingsmethode. Ook de Amsterdamse korpschef en de burgemeester waren niet op de hoogte gebracht. Kortom, de leden van de Amsterdamse driehoek wisten niets van de gebruikte opsporingsmethode.²³

Eind oktober kwam de Amsterdamse teamleider van het IRT achter de gehanteerde methode waarvoor hij geen verantwoordelijkheid wenste te dragen. Hij gaf daarom aan de CID-chef de opdracht om de methode te doen stoppen. Vervolgens lichtte hij de Amsterdamse korpschef in en deze laatst informeerde de hoofdofficier van justitie en de procureur- generaal over de gebruikte methode. Uiteraard werden ook de minister van justitie en de burgemeester van Amsterdam op de hoogte gesteld.²⁴

Op 1 december vond er een bespreking plaats tussen de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie, de procureur-generaal en de Amsterdamse driehoek. Ze kwamen tot de conclusie dat het IRT ontbonden moest worden.²⁵ De werkelijke reden van de ontbinding is altijd onduidelijk gebleven. Volgens sommigen is het de methode zelf geweest en volgens anderen het falen van politieke en justitiële organisatie.²⁶ Mijns inziens heeft dit laatste bij de ontbinding een grote rol gespeeld. Door de verstoorde verhoudingen en de zeer gebrekkige communicatie tussen politie en justitie, was de gehanteerde opsporingsmethode immers gedoemd te mislukken.

Naar aanleiding van de consternatie rond de opheffing van het IRT werd een commissie (commissie-Wieringa) ingesteld om de ontbinding van het IRT te onderzoeken. Deze commissie sprak zich niet expliciet uit tegen de Delta-methode. Ze was zelfs van mening dat de methode verantwoord en niet onrechtmatig was en dat er geen aanwijzingen te vinden waren die de conclusie²⁷ rechtvaardigen dat er sprake is geweest van het uit de hand lopen van een opsporingsmethode.²⁸

²³ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 77-79.

²⁴ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 79-80.

²⁵ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 80.

²⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 82.

²⁷ Deze conclusie was afkomstig van de ministers van Justitie en van Binnenlandse zaken opgenomen in een brief aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 1993/94*, 23 593, nr. 1.

²⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 98-99.

Achteraf bleek echter dat de commissie-Wieringa geheime bijlagen had toegevoegd aan het rapport. Dit geheime gedeelte bevatte een uitgebreide beschrijving van de Delta-methode die het openbare gedeelte miste.²⁹ Zo stond in het geheime gedeelte vermeld dat er maar liefst 45 ton softdrugs op de markt waren gekomen, terwijl het openbare gedeelte hiervan geen melding had gemaakt. Daarnaast miste het openbare gedeelte een beschrijving van de rol die de informant speelde tijdens de transporten en ook de rol van de politie kwam niet aan de orde in het openbare gedeelte. Deze informatie maakte de opsporingsmethode juist zo omstreden en mocht naar mijn mening dus nooit worden achtergehouden. Het gevolg was dat de Tweede Kamer tijdens de kamerdebatten in maart 1994 niet wist wat het IRT daadwerkelijk had uitgevoerd. De Tweede Kamer heeft zich daarom nooit tegen de Delta-methode uitgesproken.³⁰

2.1.2. Het staartje van de IRT-affaire: de periode na de ontbinding van het IRT

Afbouw informanten

De ontbinding van het IRT betekende echter niet het einde van de IRT-affaire. Nadat het IRT was ontbonden, werd door de CID Kennemerland wel besloten enkele informanten formeel af te bouwen. Dit hield in dat de relatie tussen informanten en politie werd beëindigd. Dit leidde natuurlijk tot ongewenste situaties. Op dat moment waren namelijk nog 6.000 kilo softdrugs onderweg naar Nederland. Indien deze partij in beslag zou worden genomen, zou de identiteit van de informant bekend worden. De kans was groot dat hij vervolgens geliquideerd zou worden. Om deze reden gingen de politie in Kennemerland, het OM in Haarlem en de procureur-generaal in het ressort Amsterdam akkoord met de doorlating van deze 6.000 kilo softdrugs die vervolgens op de Nederlandse markt terechtkwamen.³¹

Ook werd de overheid gedwongen om een andere informant af te kopen voor een bedrag van 2 miljoen gulden. De informant voelde zich bedreigd vanuit de Delta-organisatie. Perspublicaties zouden namelijk zijn identiteit kunnen onthullen. De hoofdofficier was van mening dat de bedreiging mede was veroorzaakt door onzorgvuldig optreden van de overheid. De informant eiste een grote afkoopsom en dreigde de publiciteit op te zoeken en de staat in een kort geding te dagvaarden. Het ministerie van Justitie besloot daarom om hem te beveiligen. Er werd aan hem een bedrag van 2 miljoen gulden gegeven om op een

²⁹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 100-101.

³⁰ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 114.

³¹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 114-115.

onbekende plaats een nieuw bestaan op te bouwen, een identiteitsverandering te ondergaan en een gedeelte gold als tipgeld alsmede een vergoeding voor immateriële schade.³² Twee jaar later bleek echter dat de informant in de omgeving van Den Haag een villa had gekocht en daar een riant leven leidde. Justitie was niet bekend met het feit dat de informant in Nederland woonachtig was.³³ Hiermee was wel duidelijk dat de informant toentertijd niet werkelijk in levensgevaar verkeerde en hij een spelletje had gespeeld met justitie. Dit illustreert dat politie en justitie de sturing en controle over de informanten totaal hadden verloren.

Verdere ontwikkeling Delta-methode

Naast het afbouwen van informanten werd na de ontbinding van het IRT de Delta-methode als gevolg van de geheimhouding door de commissie-Wieringa met medeweten van de politie zelfs verder ontwikkeld. Dit vond plaats onder leiding van de CID Kennemerland.³⁴ De belangrijkste drugslijn die het CID Kennemerland had opgezet was het zogenaamde sapmantraject. De CID-chef en een CID-medewerker onderhielden een financiële relatie met een vruchtensapfabrikant (de sapman), die eind 1993 met crimineel geld van deze CID'ers in Zuid-Amerika een bedrijf in vruchtensappen had opgezet. Onder leiding van de CID-chef en de CID-medewerker werden met behulp van de sapman drugs doorgelaten die verborgen zaten in de vruchtensappen (deklading). Op deze manier ontstond er een transportlijn voor gecontroleerde drugsdoorlatingen van Zuid-Amerika naar Nederland.³⁵ Bij aankomst in Nederland scheidde de CID Kennemerland de deklading van de drugs en vervoerde de drugs naar de criminele organisatie. De dekladingen werden door de CID om niet weggedaan of verkocht.³⁶ Het is echter onduidelijk gebleven of en in hoeverre de sapman zelf een rol speelde bij de bestellingen in Zuid-Amerika. Dit was vanwege de geringe controleerbaarheid en stuurbaarheid van de informant moeilijk achteraf vast te stellen.³⁷

³² *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 116.

³³ „„Bedreigde” IRT-informant opgespoord”, *NRC Handelsblad* 8 augustus 1996, te raadplegen op <<http://www.nrc.nl>>.

³⁴ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 114 en 118.

³⁵ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 119-120.

³⁶ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 123-124.

³⁷ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 89.

2.1.3. Het einde van de IRT-affaire: conclusies Parlementaire Enquêtecommissie

Naar aanleiding van de opheffing van het IRT Noord-Holland/Utrecht nam de Tweede Kamer in april 1994 een motie³⁸ aan waarin de wens tot uitdrukking werd gebracht om een parlementair onderzoek in te stellen naar de gehanteerde opsporingsmethode en de controle erop. Eind 1994 werd daarom de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, ook bekend als de commissie–Van Traa, ingesteld. Het primaire doel van het onderzoek was het verkrijgen van informatie met het oog op het normeren van opsporingsmethoden die door politie en justitie kunnen worden gehanteerd. Hiertoe kreeg de commissie de opdracht drie onderwerpen te onderzoeken:

- ‘de aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit;
- de feitelijke toepassing, de rechtmatigheid, het verantwoord zijn en de effectiviteit van de opsporingsmethoden;
- de organisatie, het functioneren van en de controle op de opsporing.’³⁹

De commissie kwam tot het oordeel dat de Delta-methode als opsporingsmethode onverantwoord was. Hoewel er ten tijde van het gebruik van de Delta-methode een Richtlijn infiltratie (1991) bestond, kon de commissie niet vaststellen dat de methode was toegepast met inachtneming van deze richtlijn. Er waren verschillende elementen die tot dit oordeel leidden, namelijk het doorlaten van grote partijen drugs, de te onafhankelijke positie van de criminele burgerinfiltrant, het behoud van criminele winsten, de faciliterende rol van de politie en het gebruik van criminele gelden door de politie.⁴⁰

De informanten hadden volgens de commissie een te grote invloed gekregen op het functioneren van politie en justitie, zodat de methode nauwelijks te sturen en te controleren was. Politie en justitie waren te afhankelijk geworden van de informanten, omdat deze te veel ruimte kregen.⁴¹ Onder het mom van vertrouwelijkheid en het beschermen van de identiteit van informanten liet de politie namelijk geen controle en sturing toe.⁴² Verder gaven sommige informanten informatie aan meerdere CID-en en pleegden zo strafbare feiten onder leiding van meerdere CID-en, terwijl laatstgenoemden hiervan niet altijd op de hoogte waren. Bovendien was de motivatie van de informant vaak dubbelzinnig.⁴³ De informant had er immers belang bij dat de methode werd voortgezet en dat de doelstelling van de ‘groei-informant’ niet werd bereikt. Volgens de commissie was overigens niet

³⁸ *Kamerstukken II* 1994/1995, 23 593, nr. 9.

³⁹ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 11.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 157.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 157.

⁴² *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 434.

⁴³ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 239.

gebleken dat de informant bij de top van de criminele organisatie in vertrouwen was gegroeid.⁴⁴ Verder was door de politie gebruik gemaakt van crimineel geld om vervoersmiddelen en communicatieapparatuur te financieren. Dit achtte de commissie onaanvaardbaar, aangezien op deze manier criminele belangen werden vermengd met die van de opsporing. Ook het feit dat de informanten hun criminele winsten mochten behouden en zo onder regie van politie en justitie vele miljoenen konden verdienen, vond de commissie onaanvaardbaar.⁴⁵ De commissie was om deze redenen van mening dat van het inzetten van criminele burgerinfiltranten die onder regie van politie en justitie strafbare feiten pleegden, geen gebruik moest worden gemaakt.⁴⁶

Ten slotte liet de sturing en controle door het OM op de gang van zaken te wensen over. De verantwoordelijke procureurs-generaal, hoofdofficieren en officieren van justitie en de leiding van verschillende politiekorpsen oefenden niet hun verantwoordelijkheid uit, waardoor zij onvoldoende op de hoogte waren van de gehanteerde opsporingsmethode.⁴⁷ Dit diende in de toekomst vermeden te worden. De commissie was van mening dat het OM de verantwoordelijkheid voor de opsporing moest hernemen en het gezag over de politie moest aanscherpen.⁴⁸

De commissie concludeerde dat er in het algemeen sprake was van een drievoudige crisis in de opsporing.⁴⁹ Ten eerste ontbrak het aan een adequate normstelling voor het optreden van politie en justitie tegen de georganiseerde criminaliteit. De commissie was van mening dat de wetgever en de rechter te veel ruimte overlieten aan politie en justitie.

Opsporingsmethoden zoals het gebruik van (criminele) burgerinfiltranten waren behalve in een Richtlijn, nergens wettelijk vastgelegd. Daardoor ontstond er verwarring over wat wel en niet mocht en wie verantwoordelijk was. In de tweede plaats was er sprake van een organisatiecrisis. De oorzaak hiervan was het grote aantal organisaties dat betrokken was bij de opsporing. Dit leidde tot onduidelijke besluitvorming omtrent de verantwoordelijkheidsvraag. Verwijzen naar de wettelijke structuur, toegespitst op de officier van de justitie, bleek te eenvoudig. In de praktijk was de verantwoordelijkheid namelijk verspreid over vele functionarissen. Zo waren er naast de officier van justitie, een CID-chef, een teamleider van het IRT en de Amsterdamse driehoek die de

⁴⁴ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 420.

⁴⁵ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 161.

⁴⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 464.

⁴⁷ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 157-158.

⁴⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 443.

⁴⁹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 413.

verantwoordelijkheidsvraag er naar mijn mening niet gemakkelijker op maakten. In de derde plaats was er een gezagscrisis. Het gezag over de opsporing stond ter discussie. Veel (hoofd)officieren van justitie ondervonden moeilijkheden in het werkelijk laten gelden van hun gezag. Hoofdofficieren die geen kennis hebben van de gehanteerde opsporingsmethoden en politiemensen die zonder toestemming van het OM een drugslijn opzetten is in mijn ogen een teken dat het OM het gezag over de politie totaal heeft verloren. Het gezag van het OM over de politie sprak in de praktijk dus niet vanzelf.⁵⁰ De commissie achtte om twee redenen een specifieke wettelijke basis voor (burger)infiltratie noodzakelijk. Ten eerste omdat (burger)infiltratie ingrijpende gevolgen heeft voor de grondrechten van burgers. Ten tweede omdat er de noodzaak bestond om de opsporing te toetsen en te controleren.⁵¹ Deze toetsing en controle zou volgens de commissie bevorderd worden door middel van volledige openheid van het opsporingsonderzoek.⁵²

Ik kom tot de conclusie dat de commissie van mening is dat afgezien van het falen van de politieke en justitiële organisatie, het werken met criminele burgerinfiltranten per definitie onaanvaardbaar is. Dit vind ik opmerkelijk, aangezien de commissie juist de nadruk legt op het feit dat er sprake was van een drievoudige crisis in de opsporing. Het afwezig zijn van goede sturing en controle op de gehanteerde opsporingsmethode was hierbij een groot knelpunt. Ik heb derhalve sterk het idee dat de onaanvaardbaarheid van het werken met criminele burgerinfiltranten te wijten is aan de indertijd aanwezige crisis in de opsporing.

2.2. De Wet BOB

Volgens de commissie was een wettelijke basis voor (burger)infiltratie dus noodzakelijk. In de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) werd vervolgens een regeling inzake burgerinfiltratie opgenomen. Onder deze wettelijke regelgeving van burgerinfiltratie valt ook de criminele burgerinfiltratie. In deze paragraaf wordt deze regeling besproken, nadat eerst de uitgangspunten en doelstellingen van de Wet BOB zijn toegelicht.

Het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie leidde al snel tot een wetsontwerp. In mei 1999 aanvaardde de Eerste Kamer het wetsvoorstel Bijzondere

⁵⁰ *Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 413-414.*

⁵¹ *Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 430.*

⁵² *Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 456.*

Opsporingsbevoegdheden.⁵³ De Wet BOB trad vervolgens op 1 februari 2000 in werking.⁵⁴ In deze wet worden onder andere verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld, zoals observatie, infiltratie en pseudo-koop of –dienstverlening. Daarnaast worden verscheidende vormen van bijstand aan opsporing door burgers geregeld, zoals de informant, de burgerinfiltrant en de burgerpseudo-koop of –dienstverlening.

De uitgangspunten van de Wet BOB komen in belangrijke mate overeen met die van de Parlementaire Enquêtecommissie. Zo heeft de Wet BOB als uitgangspunt dat de opsporing integer en beheersbaar moet zijn en dat inbreuken op fundamentele rechten van burgers een voldoende specifieke wettelijke basis vereisen. Deze uitgangspunten monden uit in drie verschillende maar samenhangende doelstellingen. Ten eerste dienen de bijzondere opsporingsbevoegdheden, aangezien deze een inbreuk maken op de fundamentele rechten van burgers, te worden gecodificeerd in het Wetboek van Strafvordering. Ten tweede is de officier van justitie de centrale autoriteit bij de opsporing. Het OM beslist, onverlet de beheersverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder, over de te onderzoeken zaken en de te gebruiken opsporingsmethoden. Voor zeer ingrijpende bevoegdheden is echter een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Ten slotte moet de opsporing controleerbaar zijn. Dit dient niet alleen voor de officier van justitie het geval zijn, maar ook voor de rechter en de verdediging. Van de gebruikte opsporingsbevoegdheden dient derhalve uitvoerig verslag te worden gedaan wat de transparantie van de opsporing moet bevorderen.⁵⁵

Zoals hierboven aangegeven bevat de Wet BOB verscheidende vormen van bijstand aan de opsporing door burgers. Burgerinfiltratie is in het kader van deze scriptie de belangrijkste vorm. Burgerinfiltratie is in de Wet BOB geregeld in de artikelen 126w en 126x Sv. Om van deze opsporingsmethode gebruik te kunnen maken, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Art.126x Sv is speciaal gericht op burgerinfiltratie in een georganiseerd verband, maar de voorwaarden die genoemd worden in art.126w Sv zijn grotendeels ook van toepassing op art.126x Sv.⁵⁶

⁵³ *Stb.* 1999, 245.

⁵⁴ *Stb.* 2000, 32.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1996/97, 25403, nr.3, p. 3 (MvT).

⁵⁶ Art.126w lid 4 t/m lid 8 Sv zijn van overeenkomstige toepassing op art.126x Sv.

Voorwaarden burgerinfiltratie

Een burgerinfiltrant is een persoon die bijstand verleent aan de opsporing. Het verlenen van bijstand bestaat uit het deelnemen of medewerking verlenen aan een groep van personen waarbinnen redelijkerwijs kan worden vermoed dat misdrijven worden beraamd of gepleegd (art.126w lid 1 Sv). Op grond van art.126x lid 1 Sv bestaat het verlenen van bijstand uit het deelnemen of medewerking verlenen aan het georganiseerd verband.

Als proportionaliteitseis geldt dat er sprake moet zijn van verdenking van misdrijven als omschreven in art.67 lid 1 Sv. Het moet namelijk gaan om misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en om misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Hierbij wordt bedoeld op misdrijven als handel in drugs, mensenhandel, witwassen en wapenhandel.⁵⁷ In geval van art.126x Sv gaat het om een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven als bedoeld in art.67 lid 1 Sv worden beraamd of gepleegd. Dit redelijk vermoeden moet objectief bezien volgen uit de feiten en omstandigheden.

Als extra proportionaliteitseis geldt dat een burger pas bijstand mag verlenen aan de opsporing indien het belang van het onderzoek dit *dringend* vordert (art.126w lid 1 en art.126x lid 1 Sv). Dit accentueert nog eens dat burgerinfiltratie alleen mag worden ingezet indien het bijdraagt aan de opsporing van het beramen of plegen van delicten zoals omschreven in art.67 lid 1 Sv.⁵⁸

De volgende voorwaarde betreft de subsidiariteitseis. Burgerinfiltratie is namelijk alleen toegestaan indien een bevel tot politiële infiltratie niet kan worden gegeven (artt.126w lid 2 en 126x lid 2 Sv). Van politiële infiltratie is sprake indien een opsporingsambtenaar infiltreert (artt.126h en 126p Sv). De wetgever geeft dus de voorkeur aan infiltratie door een opsporingsambtenaar. De afspraken die met de burgerinfiltrant worden gemaakt, zoals over de duur van de infiltratie, de strafbare feiten die wel of niet mogen worden gepleegd en het afdragen van criminele winsten laten zich immers moeilijker controleren en afdwingen dan bij opsporingsambtenaren. Bovendien kunnen burgerinfiltranten geen proces-verbaal van bevindingen opstellen.⁵⁹ Dit verschil is van belang, aangezien een proces-verbaal een grotere bewijskracht heeft dan een getuigenverklaring.

⁵⁷ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie. De Aanwijzing is ook opgenomen in de editie Cremers van het Wetboek van strafrecht en van strafvordering onder Richtlijnen OM.

⁵⁸ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25403, nr.3, p. 47.

Naast de proportionaliteitseisen en de subsidiariteitseis moet de burgerinfiltrant zich houden aan het Tallon-criterium.⁶⁰ Dit houdt in dat de burgerinfiltrant de betrokken persoon niet mag brengen tot andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds tevoren was gericht (art.126w lid 3 en art.126x lid 3 Sv).

Een andere voorwaarde is dat de burgerinfiltrant bij de uitvoering geen strafbare handelingen mag verrichten, tenzij door de officier van justitie vooraf schriftelijk toestemming is gegeven (art.126w lid 6 Sv). De burgerinfiltrant kan zich in dat geval beroepen op de strafuitsluitingsgrond ambtelijk bevel (art. 43 sr). Het kan echter voorkomen dat een burgerinfiltrant in een situatie belandt waarin hij onverwachts betrokken raakt bij strafbare feiten waarin de overeenkomst niet voorziet. Indien de officier van justitie achteraf oordeelt dat het verrichten van deze handelingen aanvaardbaar is in het licht van de infiltratie-actie, dan kan hij besluiten om niet tot vervolging over te gaan.⁶¹

Ten slotte is voor de inzet van een burgerinfiltrant een overeenkomst met de officier van justitie vereist (art.126w lid 4 Sv). In deze overeenkomst worden de rechten en plichten van de infiltrant, de wijze waarop aan de overeenkomst uitvoering wordt gegeven en de geldigheidsduur vastgelegd (art.126w lid 5 Sv). De officier van justitie legt de zaak en de conceptovereenkomst ter goedkeuring voor aan de hoofdofficier van justitie.⁶² De hoofdofficier legt dit alles voor aan het College van procureurs-generaal. Het College beslist na advies van de Centrale Toetsingscommissie over de inzet van de burgerinfiltrant.⁶³ Omdat er sprake is van burgerinfiltratie wordt de overeenkomst vervolgens nog aan de minister van justitie voorgelegd (art.140a Sv jo. art.130 Wet RO). In verband met de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing moet bij deze beslissing steeds bijzondere aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid en de stuurbaarheid van de in te zetten burgerinfiltrant.⁶⁴

Burgerinfiltranten worden begeleid door het landelijke infiltratieteam van de politie.⁶⁵ Eventuele criminele ontvangsten moeten worden afgestaan aan het Korps Landelijke

⁶⁰ HR 4 december 1979, *NJ* 1980, 356.

⁶¹ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

⁶² Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

⁶³ *Stcrt.* 2004, 227, p. 26.

⁶⁴ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

⁶⁵ Regeling infiltratieteams, *Stcrt.* 2000, 7

Politiediensten.⁶⁶ Het is op grond van de Regeling bijzondere opsporingsgelden wel toegestaan dat burgerinfiltranten voor hun verrichte diensten tipgeld ontvangen.⁶⁷

De criminele burgerinfiltrant

De artikelen 126w en 126x Sv maken geen onderscheid tussen criminele en niet-criminele burgerinfiltranten. De Tweede Kamer was het met het oordeel van de Parlementaire Enquêtecommissie eens dat de inzet van criminele burgerinfiltranten onaanvaardbaar is⁶⁸ en nam daarom de motie van Kalsbeek aan waarin een verbod voor de politie en het OM op de inzet voor criminele burgerinfiltranten was vastgelegd.⁶⁹ De Tweede Kamer was het met Kalsbeek eens dat het handelen van een criminele burgerinfiltrant in het algemeen slecht controleerbaar is. Verder is door de vaak voorkomende zogenaamde “dubbele agenda” bij een criminele burgerinfiltrant slecht te controleren is of zijn handelen voldoet aan het Tallon-criterium. Ten slotte was het onwenselijk dat de ene crimineel via de overheid zou kunnen groeien en rijk zou kunnen worden om de andere crimineel te pakken. Het verbod is vervolgens opgenomen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het OM. Over de status van het verbod in het volgende hoofdstuk meer.

2.3. Conclusie

De door politie en justitie gehanteerde Delta-methode heeft ertoe geleid dat criminele burgerinfiltranten in het opsporingsonderzoek onaanvaardbaar worden geacht. De criminele burgerinfiltranten gingen immers te veel hun eigen gang en hadden vaak een dubbelzinnige motivatie. De sturing en controle op de methode door politie en justitie liet door de gebrekkige communicatie en de spreiding van verantwoordelijkheden zeer te wensen over. Het oordeel van de Parlementaire Enquêtecommissie was duidelijk: met criminele burgerinfiltranten moet niet worden gewerkt. Verder kwam de commissie tot de conclusie dat (burger)infiltratie een wettelijke regeling diende te krijgen waarin de toetsing en controle van de opsporingsmethode een belangrijke plaats inneemt. Burgerinfiltratie werd daarom in de Wet BOB opgenomen en er kwam een verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten.

⁶⁶ Regeling financieel beheer infiltratie en store-fronts gegenereerde ontvangsten, *Stcrt.* 1998, 141.

⁶⁷ Regeling bijzondere opsporingsgelden, *Stcrt.* 1998, 127.

⁶⁸ *Handelingen II* 1998/99, nr.24, p. 1558.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, nr.33. De Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden heeft, onder voorzitterschap van Kalsbeek, de effecten en aanbevelingen van de Commissie-Van Traa onderzocht. Hieruit heeft de commissie-Kalsbeek geconcludeerd dat er een verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten diende te komen (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 269, nrs. 4-5).

Ik vind dat het oordeel van de commissie en de Tweede Kamer dat de inzet van criminele burgerinfiltranten onaanvaardbaar is, onvoldoende is beargumenteerd. Naar mijn mening heeft met name het gebrek aan sturing en controle op de gehanteerde opsporingsmethode geleid tot het uit hand lopen van de methode en niet de methode zelf. Het zijn nu juist de voorwaarden met betrekking tot de stuurbaarheid en controleerbaarheid van de opsporingsmethode die expliciet in de Wet BOB zijn geregeld. Dus was met de komst van de Wet BOB het verbod op criminele burgerinfiltranten wel terecht? Hier kom ik in hoofdstuk 5 op terug.

Het verbod op criminele burgerinfiltranten is opgenomen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het OM, maar niet in de wet. Wat heeft dit tot gevolg voor de status van het verbod en moet de rechter hier wel aan toetsen? Dit vraagstuk zal in het volgende hoofdstuk worden behandeld.

3. Rechtspraak

Voor politie en justitie geldt een verbod voor het inzetten van criminele burgerinfiltranten. Dit verbod volgt niet direct uit de wet, maar is gebaseerd op een parlementaire motie. Het verbod is neergelegd in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het OM.⁷⁰ De vraag is hier of de rechter aan het verbod gebonden is. Deze vraag zal in paragraaf 3.1 worden behandeld.

Vervolgens zal in paragraaf 3.2 de reikwijdte van het Tallon-criterium, oftewel het uitlokkingsverbod aan de orde komen. Wanneer gaat een infiltrant buiten zijn of haar boekje en is niet meer aan de voorwaarde van art.126w Sv voldaan? Er zijn mij over het Tallon-criterium geen arresten bekend die specifiek betrekking hebben op de criminele burgerinfiltrant, maar alleen op de politie infiltrant. Daarom zal ik deze bespreken en aangeven wat dit betekent voor de criminele burgerinfiltratie.

In paragraaf 3.3 zal nader worden ingegaan op infiltratieacties op Nederlands grondgebied, zowel door Nederlandse als buitenlandse (criminele) burgerinfiltranten. Wat is het oordeel van de rechter wanneer door de verdediging wordt aangevoerd dat er in Nederland een criminele burgerinfiltrant is ingezet?

Het kan echter ook voorkomen dat de Nederlandse rechter bij de behandeling van een strafzaak wordt geconfronteerd met eerder in die zaak uitgevoerde infiltratieacties op buitenlands grondgebied. Dit kan spelen in geval van de overname van een in het buitenland aangevangen opsporingsonderzoek of in geval van uitlevering van de verdachte. De vraag of en in hoeverre de rechter een oordeel toekomt over de rechtmatigheid van de buitenlandse opsporingsmethoden speelt in paragraaf 3.4.

Ten slotte worden in paragraaf 3.5 de consequenties besproken van de inzet van buitenlandse (criminele) burgerinfiltratie in een Nederlandse strafzaak. Hierin zal de ontvankelijkheidsvraag van het OM centraal staan. Ten eerste met betrekking tot een burgerinfiltrant die onrechtmatig heeft gehandeld. En ten tweede met betrekking tot het gebruik van buitenlandse startinformatie, waaraan achteraf een gebrek kleefte (zoals het optreden van een criminele burgerinfiltrant).

⁷⁰ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden *Stcrt.* 2004, 227. Te raadplegen op <<http://archief.om.nl/bob/>> paragraaf 2.11 Burgerinfiltratie.

3.1. Gebondenheid aan het verbod

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre de rechter gebonden is aan het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten, dient het duidelijk te zijn wat een aanwijzing van het OM precies is inclusief de juridische status ervan.

Een aanwijzing is een beleidsregel van het College van procureurs-generaal. Naast aanwijzingen vallen ook richtlijnen voor strafvordering onder de beleidsregels van het OM. Op grond van art.130 lid 4 RO is het College van procureurs-generaal als bestuursorgaan bevoegd om beleidsregels vast te stellen.

Aanwijzingen worden gebruikt om beleidsregels vast te stellen over de uitoefening van taken en discretionaire bevoegdheden (beleidsvrijheid) van het OM. De aanwijzingen bevatten dwingende, normatieve regels en betreffen met name het opsporings-, vervolgings- en executiebeleid.⁷¹ Met de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden wordt in het kader van de opsporing gestreefd naar een uniforme uitwerking van de Wet BOB.⁷²

In veel gevallen laat de wetgever aan een bestuursorgaan enige beslissingsvrijheid. Dit kan gebeuren in de vorm van beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid. Van beoordelingsvrijheid is sprake wanneer de wet een vage term of norm bevat die moet worden gepreciseerd, waartoe het bestuursorgaan een zekere vrijheid krijgt. Van beleidsvrijheid is sprake wanneer de wet niet aangeeft wanneer een bevoegdheid tot een positieve of negatieve toepassing moet leiden. Men spreekt daarom wel van ‘kan-bepalingen’. De Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal valt in deze laatste categorie. De bepalingen in de Wet BOB geven immers aan wanneer het OM van een opsporingsbevoegdheden gebruik *kan* maken.

Beleidsregels zijn, net zoals wetten in materiele zin, algemene regels die zijn vastgesteld door een bestuursorgaan en waartegen geen beroep open staat.⁷³ Beleidsregels worden vastgesteld om te voorkomen dat bestuursorganen hun vrije bevoegdheid niet consistent of zelfs in strijd met het gelijkheidsbeginsel gebruiken.

Door beleidsregels vast te stellen, bindt het bestuur zichzelf (en ook ambtenaren) en dienen daarom in beginsel door het bestuur te worden gevolgd. Bijzondere omstandigheden

⁷¹ <<http://www.om.nl/beleid/>>

⁷² *Stcrt*, 2004, 227.

⁷³ Zie artt. 1:3 lid 4 en 8:2 Algemene wet bestuursrecht.

kunnen echter een afwijking van de beleidsregel rechtvaardigen en zelfs daartoe nopen.⁷⁴ Deze afwijking dient extra te worden gemotiveerd.

De HR heeft in 1990 beslist dat richtlijnen (in casu ging het om een OM richtlijn), mits behoorlijk gepubliceerd, recht in de zin van art.79 RO kunnen opleveren. De HR heeft namelijk bepaald dat de betreffende richtlijn *“immers door de procureurs-generaal bij de hoven vastgestelde en behoorlijk bekend gemaakte regels omtrent de uitoefening van het beleid van het OM bevat, die weliswaar niet kunnen gelden als algemeen verbindende voorschriften omdat zij niet krachtens enige wetgevende bevoegdheid zijn gegeven, maar die het OM wel op grond van beginselen van behoorlijke procesorde binden, en die zich naar hun inhoud en strekking ertoe lenen tegen betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast.”*⁷⁵ Dit heeft ertoe geleid dat op zo’n richtlijn rechtstreeks een beroep kan worden gedaan en dat de cassatierechter in geval van schending hiervan kan casseren. De grondslag van de binding van het bestuur aan beleidsregels ligt in de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwens/rechtszekerheidsbeginsel.⁷⁶ Uit bovenstaande uitspraak kan de conclusie worden getrokken dat aanwijzingen van het OM en hiermee de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, ook recht zijn in de zin van art.79 RO. Deze aanwijzing is immers in de Staatscourant gepubliceerd en de inhoud leent zich ertoe om tegen betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast. Dit laatste blijkt uit het feit dat de opsporingsbevoegdheden van het OM tegen verdachten kunnen worden ingezet en deze personen derhalve treffen. De rechter moet derhalve toetsen of het OM conform de aanwijzing heeft gehandeld. De verdediging dient zich wel expliciet op de aanwijzing te beroepen.

Opmerkelijk is een uitspraak van de Rechtbank van Amsterdam.⁷⁷ In deze zaak heeft de verdediging namelijk aangevoerd dat het OM niet-ontvankelijk diende te worden verklaard, aangezien in casu de inzet van een criminele burgerinfiltrant in maart 2000 in strijd was met de beginselen van een behoorlijke procesorde (i.c. subsidiariteit en proportionaliteit). Bovendien ging het hier volgens de verdediging om een bijzondere opsporingsmethode die niet in de wet is geregeld en door het parlement is verboden. De rechtbank oordeelt dat zij zich niet gebonden acht aan het verbod op de criminele burgerinfiltrant, omdat de

⁷⁴ Zie art. 4:84 Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁵ HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119, r.o. 5.1.

⁷⁶ Noot onder HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119 en G.J.M Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem: Kluwer 2005, p. 32.

⁷⁷ Rb Amsterdam, 30 januari 2001, *LJN* AA9712.

parlementaire motie niet is gevolgd door wetgeving op dat punt. De rechter lijkt zich dus niet veel van het verbod aan te trekken.

3.2. Reikwijdte van het Tallon-criterium

In het vorige hoofdstuk is het Tallon-criterium (uitlokkingsverbod) als een van de voorwaarden van burgerinfiltratie genoemd. Dit houdt in dat de infiltrant de verdachte niet tot andere handelingen mag brengen dan die waarop zijn opzet reeds tevoren was gericht. De vraag is waar de grens ligt en wanneer het uitlokkingsverbod wordt overschreden.

In het al ter sprake gekomen Tallon-arrest laat de HR zich voor het eerst uit over een infiltratieactie door politieambtenaren. Centraal staat het optreden van twee beampten van de Amerikaanse Drugs Enforcement Administration die als undercover agenten infiltreerden in de Amsterdamse onderwereld. Daar deden ze zich voor als (mede)criminelen en (mede)handelaren in verdovende middelen. De vraag is of verdachte door het tweetal functionarissen was uitgelokt. Bij de vraag of er sprake was van uitlokking werd onderzocht of verdachte niet is gebracht tot andere handelingen dan die waarop zijn opzet reeds was gericht (Tallon-criterium). De HR is van oordeel dat verdachte niet is uitgelokt. De infiltranten wisten namelijk dat verdachte handelde in verdovende middelen en dat hij de waarde van de gestolen drugs terug wilde verdienen en hebben daartoe gevraagd een bepaalde leverantie te verzorgen.⁷⁸

Ook in een zaak waarin een politiefunctionaris een verdachte om cocaïne vraagt, is geen sprake van instigatie. De casus is als volgt. Om het dealen in harddrugs in een café aan te pakken, werd besloten om een kijkje te gaan nemen wat zich in het café afspeelde. Verdachte en de politiefunctionaris hebben daar een gesprek gevoerd. De politiefunctionaris vroeg aan verdachte hoe hij het volhield om een hele nacht door te gaan. Hierop antwoordde verdachte *“door een goede snuif coke te nemen.”* Op de vraag van de politiefunctionaris *“kun je dat krijgen dan hier?”*, zei verdachte *“ja volop, een hele berg als je wilt. Wil je iets hebben dan?”* En toen zei de politiefunctionaris: *“Ja dat is goed.”* De HR is van mening dat het initiatief tot de verkoop van verdachte is uitgegaan, toen deze aan de politiefunctionaris vroeg *“Wil je iets hebben dan?”*. De HR stelt hiermee vast dat de

⁷⁸ HR 4 december 1979, NJ 1980, 356, r.o. 5.

voorafgaande uitlating van de politiefunctionaris de verkrijgbaarheid van cocaïne in zijn algemeenheid betrof.⁷⁹

De A-G is het niet met de HR eens en stelt in zijn conclusie de reikwijdte van het Tallon-criterium aan de kaak. Het Tallon-criterium lijkt volgens hem drie elementen te bevatten. Ten eerste een subjectief element waarbij het gaat om de opzet van verdachte. Ten tweede een objectief element waarbij het gaat om de vraag naar het optreden van de infiltrant (pseudo-koper). Als laatste is er een temporeel element, deels samenvallend met het subjectieve element, en waarbij het gaat om het vaststellen van de wil van de verdachte *ex ante*.⁸⁰

Het subjectieve element verwijst naar wat de verdachte daadwerkelijk heeft gewild. Er is echter alleen aan het subjectieve element voldaan indien het streven van verdachte is gericht op het concrete feit waarvoor hij wordt vervolgd. Wat betreft het objectieve element gaat het om de aard (dreigen met geweld bijv.) en de intensiteit (ergerlijk misbruik van vertrouwen) van het optreden van de infiltrant. Het temporeel element ziet op het zichtbaar maken van het opzet. Het moet namelijk blijken dat verdachte ook zonder tussenkomst van de infiltrant dit strafbare feit (in casu de verkoop van cocaïne) gepleegd zou hebben. Verder heeft dit temporele aspect betrekking op de aanwijsbaarheid van tevoren bestaande opzet. Er hoeft hierbij niet tevoren al een verdenking tegen de betrokkene te bestaan. Dit kan namelijk ook achteraf blijken.⁸¹

De A-G vraagt zich af of in casu bij verdachte tevoren opzet aanwezig was om coke te verstrekken. Was de wil van verdachte daarop gericht? Bovendien had verdachte geen strafblad en waren er geen aanwijzingen tegen hem.

In een belangrijke uitspraak van het EHRM is uitlokking door politiefunctionarissen ook aan de orde geweest.

In deze zaak vroegen twee politiefunctionarissen aan persoon A, die verdacht werd van het dealen in drugs, of hij aan heroïne kon komen. Persoon A gaf de naam op van de verdachte in deze zaak als iemand die mogelijk wel aan heroïne kon komen. De politiefunctionarissen boden vervolgens verdachte geld aan voor een hoeveelheid heroïne. Verdachte haalde vervolgens deze hoeveelheid bij een derde op. Hierop werd hij gearresteerd toen hij de heroïne wilde overhandigen.

⁷⁹ HR 26 september 2000, *NJ* 2000, 739, r.o. 3.3. Het gaat in deze zaak weliswaar om pseudo-koop, maar ook hiervoor geldt het Tallon-criterium.

⁸⁰ HR 26 september 2000, *NJ* 2000, 739, r.o. 11 (conclusie A-G).

⁸¹ HR 26 september 2000, *NJ* 2000, 739, r.o. 12 t/m 19 (conclusie A-G).

Volgens het Hof zijn er geen omstandigheden waaruit blijkt dat verdachte ook zonder de tussenkomst van de politieagenten het delict zou hebben gepleegd. Het is namelijk niet aannemelijk dat de autoriteiten een goede reden hadden om verdachte te verdenken van drugshandel. De verdachte had immers geen documentatie en was ook anderszins niet bij de politie bekend. Voorts had verdachte de gevraagde hoeveelheid heroïne niet in huis en waren er geen aanwijzingen dat verdachte op het moment van overhandigen meer heroïne had dan de gevraagde hoeveelheid. Ten slotte stond de undercoveroperatie niet onder rechterlijk toezicht.⁸² Er is derhalve geen bewijs dat verdachte “predisposed” was om strafbaar te handelen.⁸³

Op grond van deze omstandigheden concludeert het Hof dat de politieagenten verdachte hebben uitgelokt. Opvallend is dat het EHRM in deze zaak lijkt te kiezen voor een objectieve benadering van het Tallon-criterium. De vraag die volgens het Hof beantwoord moet worden is immers of “the two police officers’ activity went beyond that of undercover agents.” Dat is in casu op grond van bovengenoemde omstandigheden het geval.

Het EHRM heeft in deze zaak geprobeerd uitlokking door politiefunctionarissen te koppelen aan art.6 EVRM. Het EHRM heeft namelijk geoordeeld dat verdachte door het uitlokken van het delict en het gebruik van het uit die uitlokking voortgekomen bewijs, van het begin af aan van een eerlijk proces is afgehouden.⁸⁴ Daarmee is art.6 EVRM geschonden. Het EHRM benadrukt in de uitspraak het belang van art.6 EVRM door te stellen dat het algemeen belang het gebruik van bewijs dat verkregen is door middel van uitlokking nooit kan rechtvaardigen.⁸⁵ Ik leid hieruit af dat de geconstateerde schending van art.6 EVRM (vooral) bestaat uit het gebruik van het in de zaak verkregen bewijsmateriaal.

Mijns inziens is de uitspraak van de HR niet in strijd met deze uitspraak van het EHRM. De verdachte in de Nederlandse zaak toonde naar mijn mening meer bereidheid. De politiefunctionaris heeft zijn vraagstelling algemeen gehouden, zodat er van uitlokking geen sprake is. Bovendien was er een algemene verdenking tegen de kroeg. De verkoop van cocaïne door verdachte zou ook zonder tussenkomst van de politiefunctionaris waarschijnlijk hebben plaatsgevonden. Het ligt, zoals in de uitspraak van het EHRM

⁸² De Wet BOB eist enkel een voorafgaand bevel van de officier van justitie, maar geen rechterlijk toezicht. Volgens de annotator is het te vroeg om de Wet BOB daarom in strijd te oordelen met het verdrag. Ik ga hier verder niet op in.

⁸³ EHRM 9 juni 1998, *NJ* 2001, 471, r.o. 8 en 9. (Teixeira de Castro)

⁸⁴ EHRM 9 juni 1998, *NJ* 2001, 471, r.o. 9.

⁸⁵ EHRM 9 juni 1998, *NJ* 2001, 471, r.o. 6.

bepaald, aan de omstandigheden van het geval. De omstandigheden waren voor de verdachte in de Nederlandse zaak minder gunstig.

Uit bovenstaande rechtspraak is gebleken dat het niet eenvoudig is om de grens van instigatie vast te leggen. Instigatie ligt altijd op de loer. De infiltrant moet daarvan constant bewust zijn en daarom zorgvuldig te werk gaan. Dit kan een probleem zijn bij een burgerinfiltrant, en met name bij een criminele burgerinfiltrant. Het risico dat deze persoon te ver gaat, is mijns inziens groter.

3.3. Infiltratie in Nederland

In deze paragraaf worden infiltraties op Nederlands grondgebied toegelicht. In de eerste twee zaken wordt door de verdediging beweerd dat er tegen de verdachte een criminele burgerinfiltrant is ingezet. In de eerste zaak is sprake van een Nederlandse criminele burgerinfiltrant en de tweede zaak van een buitenlandse criminele burgerinfiltrant. Om de handelingen van de beweerde criminele burgerinfiltrant met betrekking tot de verdachte te kunnen toetsen, beroept de verdediging zich in bovenstaande zaken op het in art.6 EVRM toegekende recht op informatie. Aangezien in deze zaken art.6 EVRM een centrale plaats inneemt en met name het recht op informatie, volgt eerst een korte toelichting van dit artikel.

In de derde zaak wordt de vraag gesteld of een buitenlands persoon die naar aanleiding van een rechtshulpverzoek in Nederland enkel informatie moet inwinnen, toch een criminele burgerinfiltrant is vanwege zijn activiteiten in het buitenland.

3.3.1. Artikel 6 EVRM

Art.6 EVRM beoogt in strafzaken de verdachte te beschermen tegen een willekeurig optredende overheid. Deze bescherming wordt nagestreefd door de verdachte een aantal rechten toe te kennen. In lid 1 wordt gesteld dat iedereen het recht heeft op een eerlijke behandeling van zijn zaak. Op grond van het tweede lid dient de onschuldpresumptie in acht te worden genomen. Voorts worden in lid 3 de verdachte verdedigingsrechten toegekend.⁸⁶ De rechten die in het tweede en derde lid zijn genoemd, worden gezien als onderdeel van het recht op een eerlijke behandeling. Deze benadering geeft het EHRM de mogelijkheid de procedure in zijn geheel te beoordelen. Het gaat erom of er (uiteindelijk) sprake is geweest van een fair trial. Hierdoor kan het voorkomen dat ondanks de niet-

⁸⁶ C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer 2003, (*T&C Sv*), art. 6 EVRM, aant. 1.

naleving van een in het tweede of derde lid genoemd recht, toch nog sprake is geweest van een fair trial, bijvoorbeeld omdat het niet- nageleefde recht is gerepareerd of gecompenseerd. Het EHRM heeft regelmatig aangegeven dat het recht op een eerlijke behandeling meer inhoudt dan de in het tweede en derde lid genoemde rechten. Dit maakt het voor het EHRM mogelijk andere (niet expliciet genoemde) rechten in art.6 EVRM te lezen, zoals het verbod om een veroordeling te baseren op bewijs dat verkregen is door het uitlokken van een strafbaar feit door opsporingsambtenaren (zie paragraaf 3.2).⁸⁷ Ook de beginselen van een behoorlijke procesorde zoals het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel zijn mede een uitvloeisel van art.6 EVRM.⁸⁸

Het EHRM heeft bepaald dat het recht op een eerlijke behandeling inhoudt dat de vervolgende instantie de verdachte op de hoogte dient te stellen van al het materiaal dat zowel ten gunste als ten nadele van de verdachte gebruikt kan worden. Het recht op kennisname van relevant materiaal is echter niet absoluut. Er kunnen zich met dit recht strijdige belangen voordoen, zoals de nationale veiligheid, de noodzaak getuigen te beschermen of het geheimhouden van bepaalde opsporingsmethoden. Deze belangen moeten worden afgewogen tegen het belang van de verdediging. Er mag enkel een inbreuk worden gemaakt op het verdedigingsbelang indien dit strikt noodzakelijk is. In het dossier moeten de stukken worden gevoegd die redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de verdachte zowel in belastende als ontlastende zin.⁸⁹ Dit houdt in dat onder bepaalde omstandigheden een verdachte die beweert dat tegen hem een criminele burgerinfiltrant is ingezet, sommige bewijsstukken niet mag inzien, zonder dat het recht op informatie is geschonden. De volgende twee zaken illustreren dergelijke situaties.

3.3.2. Nederlandse criminele burgerinfiltrant

In de eerste te bespreken zaak⁹⁰ voert de verdediging aan dat tegen verdachte een criminele burgerinfiltrant B is ingezet. Ze verzoeken het onderzoek ter terechtzitting te heropenen, om alsnog de journaals van de CID te laten overleggen en een onderzoek van de optical discs te (doen) verrichten met betrekking tot de vraag hoe het contact tussen B en verdachte tot stand is gekomen, aangezien dit hen was geweigerd. Hierdoor heeft er volgens de verdediging een schending van art.6 lid 1 en lid 3 onder b EVRM plaatsgevonden, omdat

⁸⁷ C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer 2003, (*T&C Sv*), art. 6 EVRM, aant. 9.

⁸⁸ HR 6 april 1999, *NJ* 1999, 565, r.o. 3.4.4.

⁸⁹ Cleiren & Nijboer 2003, (*T&C Sv*), art. 6 EVRM, aant. 11.

⁹⁰ HR 2 juli 2002, *LJN* AE3728.

de veroordeling is gebaseerd op bewijs dat niet door de verdediging kon worden gecontroleerd. De HR oordeelt als volgt.⁹¹

Uit de verklaringen van de getuigen/politieambtenaren blijkt dat B niet de initiatiefnemer van het contact tussen hem en verdachte zou zijn geweest. Uit het onderzoek ter terechtzitting bestaat geen enkele aanwijzing dat de politieambtenaren in het contact een aansturende rol zouden hebben gespeeld. Mede aan de hand van de CID-journaals is door de getuigen/politieambtenaren en de officier van justitie verklaard dat door B (na de ontmoetingen met verdachte) telkens aan zijn runners is teruggekoppeld wat er bij die ontmoetingen is besproken en voorgevallen, te weten dat verdachte bij die ontmoetingen telkens aan B had gevraagd of B van hem, verdachte, heroïne wilde afnemen. Verder hebben getuigen/politieambtenaren en de officier van justitie verklaard dat B er telkens op is gewezen dat hij zelf geen strafbare feiten mocht plegen en dat hij andere personen niet mocht brengen tot andere strafbare feiten dan die waarop het opzet van die personen reeds was gericht. De HR is het met deze overweging van het Hof eens en acht dan ook dat uit het onderzoek ter terechtzitting geenszins aannemelijk is geworden dat er sprake is geweest van de inzet van een (criminele) burgerinfiltrant doch van een informant.⁹² De reden dat er geen sprake is van een criminele burgerinfiltrant maar van een informant is gelegen in het feit dat tegen B is gezegd dat hij geen strafbare feiten mocht plegen. Op dit verschil ga ik in hoofdstuk 5 nader in.

Vervolgens wordt nader ingegaan op de rechtspraak omtrent art.6 EVRM met betrekking tot de openbaarmaking van bewijsmateriaal tegen en voor de verdachte. De HR heeft in de lijn van de rechtspraak van het EHRM bepaald dat in het dossier de stukken dienen te worden gevoegd die redelijkerwijze van belang kunnen zijn zowel in voor de verdachte belastende als ontlastende zin. Verder kan de rechter ambtshalve of op het verzoek van de verdediging alsnog de toevoeging van bepaalde stukken aan het dossier gelasten.⁹³

In casu is de HR om de volgende redenen van oordeel dat de CID-journaals niet aan het dossier dienen te worden toegevoegd en er geen noodzaak bestaat om de verdediging de gelegenheid te geven om de optical discs te beluisteren. Ten eerste is er na uitgebreid onderzoek door de CID ter terechtzitting niet aannemelijk geworden dat B als criminele burgerinfiltrant is opgetreden. Ten tweede zijn er geen tapverslagen buiten het dossier gehouden en ten derde heeft de verdediging ruimschoots gebruik gemaakt van de haar door

⁹¹ De HR verwijst voor de beoordeling van het middel naar de conclusie van A-G Fokkens onder 40 t/m 53.

⁹² HR 2 juli 2002, *LJN* AE3728, r.o. 43.

⁹³ HR 2 juli 2002, *LJN* AE3728, r.o. 47.

het Hof geboden mogelijkheden om het door de CID-functionarissen verrichte onderzoek op zijn betrouwbaarheid te toetsen door die functionarissen diverse malen als getuige te horen. Art.6 EVRM is derhalve niet geschonden. Daarbij is nog van belang dat in de bewijsvoering geen verklaringen van de informant of bewijsmateriaal dat rechtstreeks door zijn activiteiten is verkregen, voorkomen.⁹⁴

3.3.3. Buitenlandse criminele burgerinfiltrant

In de tweede zaak met betrekking tot het recht op informatie is als volgt geoordeeld. Het betreft hier het optreden van een Duitse criminele burgerinfiltrant. De verdediging beweert dat er in Nederland een buitenlandse criminele burgerinfiltrant tegen verdachte is ingezet. Om deze reden verzoekt de verdediging om de CID-runners en de contactpersoon van de Duitse BKA te horen. De verdediging stelt in zijn verdediging te zijn geschaad, omdat het verzoek is afgewezen.

Het verzoek is volgens de HR op gegronde redenen afgewezen. Diverse politiefunctionarissen hebben bij de rechter-commissaris verklaringen afgelegd, waaruit niet aannemelijk is geworden dat de burgerinfiltrant is opgetreden onder regie of met medeweten van het OM of de Nederlandse politie en dat deze het Tallon-criterium zou hebben geschonden. Deze verklaringen komen, mede in onderling verband bezien, geloofwaardig voor.⁹⁵ Door het afnemen van deze verhoren, waarbij de verdediging de gelegenheid heeft gehad om vragen te stellen, is er voldoende duidelijkheid ontstaan over de gebezigde opsporingsmethoden.⁹⁶ Art.6 EVRM is door het afwijzen van het verzoek derhalve niet geschonden.⁹⁷

In de derde zaak⁹⁸ hebben Nederlandse politieambtenaren in het kader van een drietal rechtshulpverzoeken van de Duitse autoriteiten, medewerking verleend aan het op Nederlands grondgebied verrichten van opsporingshandelingen door Duitse functionarissen. In een rechtshulpverzoek werd verzocht een zogenoemde *Vertrauensperson* (hierna VP) met diens begeleider Nederland eenmalig te laten ‘inreizen’ teneinde A, een Duitse verdachte, te observeren en de contactpersoon van A te identificeren. Na de ontmoeting van de contactpersoon met A en de VP waarbij de

⁹⁴ HR 2 juli 2002, *LJN* AE3728, r.o. 53.

⁹⁵ HR 12 februari 2002, *LJN* AD9222, r.o. 3.4.

⁹⁶ HR 12 februari 2002, *LJN* AD9222, r.o. 5.2.3.

⁹⁷ HR 12 februari 2002, *LJN* AD9222, r.o. 5.6.

⁹⁸ HR 4 februari 2003, *LJN* AE9069.

contactpersoon de VP de levering van cocaïne en XTC had aangeboden, kon de contactpersoon worden geïdentificeerd als medeverdachte.

De verdediging stelt zich op het standpunt dat de VP ondanks zijn eenmalige optreden in Nederland, toch een criminele burgerinfiltrant is vanwege zijn activiteiten in Duitsland.⁹⁹

De A-G stelt echter dat er bij de behandeling van een betreffend rechtshulpverzoek moet worden gekeken naar hoe de opsporingshandelingen die door de buitenlandse autoriteiten worden verzocht, naar Nederlands recht moeten worden gekwalificeerd.¹⁰⁰ Of de VP in Duitsland een andere rol heeft gespeeld dan enkel die van informant valt in beginsel buiten het blikveld en de verantwoordelijkheid van de Nederlandse autoriteiten. Het gaat er om hoe de bijdrage van de VP naar Nederlands recht is te benoemen.¹⁰¹

De A-G gaat ook nog in op de andere twee rechtshulpverzoeken die ertoe strekten medewerking te verlenen aan een ontmoeting tussen een Duitse politie-infiltrant als *Verdeckter Ermittler* en de contactpersoon om van hem verdovende middelen te kopen. De VE trad hier in Nederland slechts op als klant en daar gaat het om. Het feit dat hij in Duitsland infiltrant is, is volgens de A-G niet van belang niet van belang.¹⁰²

De HR doet het verweer van de verdediging echter af met het oordeel dat de rechtshulpverzoeken niet tegen verdachte A waren gericht, maar tegen de medeverdachte. Het was namelijk deze medeverdachte die voornemens was om de verdovende middelen te verkopen aan de politie-infiltrant. Dit brengt mee dat de verdachte niet het object was van de rechtshulpverzoeken. De verdachte heeft daarom geen in rechte te respecteren belang bij de klachten.¹⁰³ Ik vind het oordeel van de HR nogal kort door de bocht. Er kan mijns inziens niet gesteld worden dat de rechtshulpverzoeken niet tegen verdachte A waren gericht. De VP had immers de opdracht om verdachte A te observeren en er heeft ook een ontmoeting tussen hen plaatsgevonden.

3.4. Infiltratie in het buitenland

De Nederlandse rechter kan ook te maken krijgen met strafzaken waarvan het opsporingsonderzoek gedeeltelijk in het buitenland heeft plaatsgevonden of met de uitlevering van een verdachte naar het land dat tegen hem een (criminele) burgerinfiltrant

⁹⁹ HR 4 februari 2003, *LJN* AE9069, r.o. 4.1 en 4.2 (conclusie A-G).

¹⁰⁰ HR 4 februari 2003, *LJN* AE9069, r.o. 4.1 (conclusie A-G).

¹⁰¹ HR 4 februari 2003, *LJN* AE9069, r.o. 4.4.1 (conclusie A-G).

¹⁰² HR 4 februari 2003, *LJN* AE9069, r.o. 5.4 (conclusie A-G).

¹⁰³ HR 4 februari 2003, *LJN* AE9069, r.o. 5.2.

heeft ingezet. Mag de (uitleverings)rechter in deze gevallen een oordeel geven over de rechtmatigheid van de in het buitenland gebruikte opsporingsmethode?

3.4.1. Overname opsporingsonderzoek

In deze paragraaf worden twee zaken besproken waarin de vraag wordt gesteld of en in hoeverre de Nederlandse rechter het buitenlands opsporingsonderzoek dat door Nederland is overgenomen, mag toetsen aan de Nederlands regelgeving.

In de eerste zaak vond in Nederland een pseudo-koop van 50.000 XTC-pillen plaats, waarbij een Duitse politieman was betrokken. De actie werd voorbereid in Duitsland, maar de pseudo-koop vond in Nederland plaats onder regie van de Nederlandse autoriteiten. De vraag is of de Nederlandse rechter het buitenlandse voortraject aan het Nederlands recht mag toetsen.

De HR heeft bepaald dat indien het opsporingsonderzoek in het buitenland is aangevangen en later door de Nederlandse autoriteiten is overgenomen, het buitenlandse optreden aan de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en het Tallon-criterium getoetst moet kunnen worden.¹⁰⁴

Volgens de A-G betekent bovenstaande niet dat eventuele gebreken in de eerste buitenlandse fase tot niet-ontvankelijkheid van het OM moeten leiden of tot onbruikbaarheid van het door de pseudo-koop verkregen bewijsmateriaal¹⁰⁵ (zie paragraaf 3.5). Er moeten voor de Nederlandse rechter echter wel voldoende mogelijkheden zijn tot controle ten aanzien van de fase in het buitenland om in de zaak te kunnen beslissen.¹⁰⁶

In de tweede zaak zijn voorafgaand aan het Nederlandse opsporingsonderzoek in opdracht en onder leiding van Sloveense autoriteiten in een opsporingsonderzoek twee infiltranten ingezet. Na overdracht van het onderzoek is een Nederlands onderzoek gestart, zijnde een vervolg op het Sloveense onderzoek.

In het middel wordt aangevoerd dat de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en het Tallon-criterium zijn geschonden, aangezien het buitenlandse optreden hieraan niet is getoetst. Het Hof is van mening dat de stelling dat het handelen van de buitenlandse autoriteiten in het voortraject door het Hof gecontroleerd en getoetst moet (kunnen) worden, geen steun vindt in het recht. De HR heeft deze overweging genuanceerd. Volgens de HR heeft het Hof slechts tot uitdrukking willen brengen dat het handelen van de

¹⁰⁴ HR 8 februari 2000, *NJ* 2000, 538, r.o. 3.3.

¹⁰⁵ De A-G vermeldt niet waartoe genoemde gebreken dan wel moeten leiden. Ik acht strafvermindering het meest aannemelijk.

¹⁰⁶ HR 8 februari 2000, *NJ* 2000, 538, r.o. 7 (conclusie A-G).

buitenlandse autoriteiten niet op alle onderdelen aan de Nederlandse voorschriften getoetst kan worden. De HR heeft aldus bepaald “*dat de buitenlandse autoriteiten zullen handelen volgens hun eigen voorschriften die kunnen afwijken van de Nederlandse regels en dat niet aan iedere afwijking consequenties behoren te worden verbonden.*”¹⁰⁷ Uit de overwegingen van het Hof blijkt dat het Hof de opsporingshandelingen in het buitenland wel degelijk in zijn afweging heeft betrokken. Zo heeft het Hof een oordeel gegeven over de proportionaliteit en de subsidiariteit ten aanzien van de infiltratieactie alsmede over het Tallon-criterium. Het Hof acht genoemde beginselen niet geschonden.¹⁰⁸

3.4.2. Uitlevering

In een uitleveringszaak¹⁰⁹ is ook de inzet van een criminele burgerinfiltrant ter sprake gekomen. Volgens de verdediging zou tegen de opgeëiste persoon in Amerika een (criminele) burgerinfiltrant zijn ingezet, welke is opgetreden zonder supervisie van een Amerikaanse rechter, zodat op dit punt de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit geschonden zijn. Uitlevering aan en verdere berechting in Amerika zou volgens de verdediging in strijd zijn met art.6 EVRM. Ten aanzien van dit verweer wordt door de rechtbank vooropgesteld dat de rechter die over de toelaatbaarheid van een uitlevering beslist, geen oordeel toekomt over de rechtmatigheid van het in het buitenland verrichte opsporingsonderzoek en van het bewijsmateriaal wat daaruit voortkomt. Een uitzondering hierop doet zich voor indien door de verdediging wordt aangevoerd dat de opgeëiste persoon door de uitlevering een risico zou lopen te worden blootgesteld aan een flagrante inbreuk op een hem ingevolge art.6 EVRM toekomend recht.¹¹⁰ De Amerikaanse autoriteiten hebben de rechtbank echter in voldoende mate overtuigd dat de opgeëiste persoon ook naar Europees-rechtelijke opvattingen door activiteiten van of onder regie van de Amerikaanse opsporingsambtenaren niet is gebracht tot handelingen waarop zijn opzet niet reeds was gericht.¹¹¹ Bovendien dwingt het enkele feit dat een criminele burgerinfiltrant zou zijn ingezet, bij de toetsing aan voornoemde maatstaf, immers niet tot het oordeel dat art. 6 EVRM in gestelde mate is geschonden.¹¹² Er is in casu derhalve geen sprake van een schending van art.6 EVRM. Duidelijk is wel dat de uitleveringsrechter niet voorbij mag gaan aan een verweer dat rechtstreeks betrekking heeft op art.6 EVRM.

¹⁰⁷ HR 15 oktober 2002, *NJ* 2003, 85, r.o. 3.3.1.

¹⁰⁸ HR 15 oktober 2002, *NJ* 2003, 85, r.o. 3.2. en 3.3.2.

¹⁰⁹ HR 20 november 2001, *LJN* AD4290.

¹¹⁰ HR 20 november 2001, *LJN* AD4290, r.o. 3.13.

¹¹¹ HR 20 november 2001, *LJN* AD4290, r.o. 3.1.2.

¹¹² HR 20 november 2001, *LJN* AD4290, r.o. 3.2.3.

Nederland is dus ook in geval van een flagrante inbreuk op het recht op een eerlijk proces door de buitenlandse autoriteiten verplicht om het recht op een eerlijk proces te verzekeren.¹¹³

In latere rechtspraak heeft de HR bepaald dat uitlevering niet is toegestaan indien (a) blijkt dat de opgeëiste persoon door zijn uitlevering van zou worden blootgesteld aan het risico van een flagrante inbreuk op een hem toekomend recht van art.6 EVRM *en (b) naar aanleiding van een voldoende onderbouwd verweer is komen vast te staan dat de opgeëiste persoon na zijn uitlevering niet een rechtsmiddel als bedoeld in art.13 EVRM ten dienste staat van die inbreuk (op art.6 EVRM).*¹¹⁴ Dit recht op een effectief rechtsmiddel is vastgelegd in art.13 EVRM.

Het oordeel van de HR betekent dat de uitlevering van de opgeëiste persoon, ondanks dat hij door zijn uitlevering kan worden blootgesteld aan het risico van een flagrante inbreuk op art.6 EVRM, is toegestaan, onder de voorwaarde dat de opgeëiste persoon na zijn uitlevering de inbreuk op art.6 EVRM bij een rechter kan aanvechten.

Tussen Nederland en Amerika is sprake van een Uitleveringsverdrag. Aangezien alleen Nederland door het EVRM is gebonden, heeft de HR bepaald dat er bij de beoordeling van het uitleveringsverzoek van Amerika aan Nederland in beginsel wordt uitgegaan van het vertrouwen dat de verzoekende Staat (in casu Amerika) het EVRM en de daarin vastgelegde fundamentele rechten zal respecteren bij de vervolging en bestrafing van de opgeëiste persoon.¹¹⁵

3.5. Consequenties optreden van buitenlandse criminele burgerinfiltranten

In art.359a Sv zijn de consequenties van vormverzuimen opgenomen. Wanneer er sprake is van een vormverzuim, heeft de rechter vier mogelijkheden. Hij kan ervoor kiezen om aan de begane fout geen gevolgen te verbinden. Ook kan hij besluiten tot strafvermindering of tot bewijsuitsluiting. En ten slotte tot niet-ontvankelijkheid van het OM. Dit is mogelijk indien er ernstige inbreuken op de beginselen van een behoorlijke procesorde zijn gemaakt, “*waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan*”.¹¹⁶ Niet-ontvankelijkheid dient wel een grote uitzondering te blijven. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de wel of niet-ontvankelijkheid van het OM indien er gebruik is

¹¹³ HR 16 december 1997, *NJ* 1998, 388.

¹¹⁴ HR 11 maart 2003, *LJN* AF3312, r.o. 3.4.

¹¹⁵ HR 7 september 2004, *LJN* AP1537, r.o. 3.4.2.

¹¹⁶ HR 19 december 1995, *NJ* 1996, 249, r.o. 5.2.

gemaakt van een criminele burgerinfiltrant in een buitenlands opsporingsonderzoek. De reden dat ik voornamelijk op de ontvankelijkheidskwestie in ga, is dat in onderstaande zaken deze variant de hoofdrol speelt.

3.5.1. Uitlokking door (criminele) burgerinfiltrant

De eerste zaak betreft de inzet van een door het buitenland begeleide burgerinfiltrant. Verdachte zou betrokken zijn geweest bij het binnen Nederland brengen van hoeveelheden cocaïne vanuit Zuid-Amerika. De verdediging voert het verweer dat verdachte hierbij op Barbados door de burgerinfiltrant is uitgelokt.¹¹⁷

Er wordt de vraag gesteld of het OM niet-ontvankelijk moet worden verklaard indien het OM geen verantwoordelijkheid draagt voor het onrechtmatig optreden van een burgerinfiltrant. De HR komt tot de conclusie dat onrechtmatigheden die zijn begaan buiten medeweten van opsporingsambtenaren en leden van het OM, geen niet-ontvankelijkheid met zich meebrengt.¹¹⁸ Wanneer die onrechtmatigheden (waarvoor het OM geen verantwoordelijkheid draagt) schending van beginselen van behoorlijke procesorde of veronachtzaming van de verdedigingsrechten tot gevolg hebben, kan volgens de A-G bewijsuitsluiting als sanctie volgen.¹¹⁹

Annotator Buruma stelt zich echter op het standpunt dat de in het uitleveringsrecht geldende verplichting, namelijk het verzekeren van het recht op een eerlijk proces in geval van flagrante inbreuken onder het gezag van buitenlandse autoriteiten, ook geldt voor het gewone strafproces.¹²⁰ Er wordt door Nederland (zie paragraaf 3.4.2.) immers niet uitgeleverd indien de opgeëiste persoon als gevolg hiervan wordt blootgesteld aan flagrante inbreuken op art.6 EVRM onder regie van de buitenlandse autoriteiten. Het is in het uitleveringsrecht dus geen criterium dat het OM verantwoordelijk moet zijn voor de inbreuk.¹²¹ Daarom zal volgens Buruma de rechter ook in het gewone strafproces bij een verweer dat rechtstreeks betrekking heeft op art.6 EVRM, zoals uitlokking, daaraan niet voorbij mogen gaan op de enkele grond dat het OM niet verantwoordelijk was voor de inbreuk.¹²²

¹¹⁷ HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218.

¹¹⁸ HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218, r.o. 4.3.

¹¹⁹ HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218, r.o. 21 (conclusie A-G). De A-G heeft deze overweging gebaseerd op HR 1 juni 1999, griffienr. 110 367. De HR gaat hier in *NJ* 2001, 218 niet op in.

¹²⁰ HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218 (noot Y. Buruma).

¹²¹ HR 16 december 1997, *NJ* 1998, 388 waarin bij het oordeel over de vraag of de opgeëiste persoon bij uitlevering wordt blootgesteld aan een risico van een flagrante schending van art. 6 EVRM de verantwoordelijkheidsvraag geen rol speelt.

¹²² HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218 (noot Y. Buruma).

Bovendien is Buruma van mening dat de sanctie van bewijsuitsluiting in geval van uitlokking niet vaak zal leiden tot een vrijspraak van een verdachte tegen wie een buitenlandse (criminele) burgerinfiltrant is ingezet, omdat in zo'n geval dan *al* het bewijs (en niet enkel het bewijs met betrekking tot de uitlokking) uitgesloten moet worden om tot vrijspraak te komen. Dit acht Buruma niet aannemelijk en daarom zal uitlokking meestal slechts leiden tot strafvermindering.¹²³ Volgens Buruma wordt door het oordeel van de HR “*onvoldoende recht gedaan aan de Nederlandse plicht om een eerlijk proces te verzekeren, als veroordeling feitelijk onvermijdelijk kan zijn in geval van instigatie in het kader van een buitenlands opsporingsonderzoek*”. Om deze reden moet er naar zijn mening in dergelijke gevallen ruimte zijn voor een niet-ontvankelijkverklaring.¹²⁴

Buruma sluit zijn betoog met de opmerking dat dit arrest ook de weg vrij maakt voor het gebruik in Nederlandse strafzaken van bevindingen van een door het buitenland begeleide criminele burgerinfiltrant. Hier zal in de volgende zaak op in worden gegaan.

3.5.2. Gebruik buitenlandse startinformatie

Hoe moet Nederland omgaan met startinformatie die afkomstig is van een buitenlands opsporingsonderzoek en waaraan achteraf een gebrek kleeft? De verdediging in onderstaande zaak is namelijk van mening dat een criminele burgerinfiltrant is ingezet. Het gaat hier om het gebruik van in het buitenland vergaard bewijs en niet om overname van een in buitenland aangevangen opsporingsonderzoek, wat reeds eerder aan de orde kwam. In deze zaak is in het Verenigd Koninkrijk door Britse douaneambtenaren, zonder wetenschap of bemoeienis van Nederlandse opsporingsambtenaren of het OM, een strafrechtelijk opsporingsonderzoek ingesteld naar meerdere personen. In het kader van dat onderzoek heeft een persoon informatie gegeven over Nederlandse personen. Op grond van deze informatie is vervolgens in Nederland een opsporingsonderzoek gestart naar o.a. verdachte.

De Britse autoriteiten hebben aan het OM bericht dat er uitsluitend gebruik is gemaakt van opsporingsmethoden die naar het Britse recht geoorloofd zijn. Op basis hiervan is het vertrouwen volgens de HR gerechtvaardigd dat de informatie op basis waarvan Nederland het opsporingsonderzoek is gestart, op een rechtmatige wijze is (naar Brits recht) verkregen. Voorts wordt hieruit afgeleid dat in het Britse onderzoek geen gebruik is gemaakt van een criminele burgerinfiltrant. Indien later zou blijken dat aan de verkrijging

¹²³ HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218 (noot Y. Buruma).

¹²⁴ HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218 (noot Y. Buruma).

van de Britse informatie enig gebrek zou kleven dan zou dat, behoudens bijzondere omstandigheden, niet tot niet-ontvankelijkheid van het OM leiden. De inzet van een criminele burgerinfiltrant kan volgens de HR niet als een zodanige bijzondere omstandigheid worden aangemerkt.¹²⁵

De vraag of er wel of geen criminele burgerinfiltratie in het Britse onderzoek heeft plaatsgevonden, is volgens de A-G echter niet van wezenlijk belang. Het gaat er alleen om of de opsporingsmethoden naar het Brits recht geoorloofd zijn, tenzij de meest elementaire rechtstatelijke beginselen zijn geschonden. Dit geldt ook voor een Nederlandse verdachte. De A-G stelt dat de criminele burgerinfiltrant weliswaar niet geoorloofd is, maar deze methode strijdt niet zodanig met de algemene beginselen van behoorlijke strafvordering dat de in het buitenland verkregen resultaten ervan nooit in Nederland mogen worden gebruikt. Dit klemmt in casu des te meer doordat het Britse onderzoek niet door de Nederlandse autoriteiten is beïnvloed of gestuurd. De A-G benadrukt wel dat onregelmatigheden in een buitenlands opsporingsonderzoek ook kunnen leiden tot de sancties van art.359a Sv.¹²⁶ Voorts heeft de verdediging niet gemotiveerd waarom de inzet van de criminele burgerinfiltrant inbreuk heeft gemaakt op het recht op een eerlijk proces van verdachte, zodat het OM niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Dit is des te meer van belang nu het Britse onderzoek niet eens tegen verdachte was gericht. Reeds om deze redenen had het Hof volgens de A-G het verweer kunnen verwerpen.¹²⁷

Op het eerste gezicht lijken de redeneringen van de HR en de A-G in deze zaak overeen te komen. Ik ben echter van mening dat de A-G iets minder streng is. De HR stelt in casu dat de inzet van een criminele burgerinfiltrant in een buitenlands opsporingsonderzoek niet tot niet-ontvankelijkheid van het OM kan leiden. De A-G is genuanceerder door aan te geven dat dit op zich wel mogelijk is, indien de meest elementaire rechtstatelijke beginselen zijn geschonden. De verdediging moet dan wel gemotiveerd aanvoeren dat door de inzet van een criminele burgerinfiltrant inbreuk is gemaakt op het recht op een eerlijk proces van verdachte.

Uit bovengenoemde rechtspraak leid ik daarom af dat er slechts ruimte is voor niet-ontvankelijkheid, in het geval het OM *wel* verantwoordelijk is voor de inbreuk op het recht van verdachte op een eerlijk proces ten gevolge van de inzet van een buitenlandse criminele burgerinfiltrant. Dit zal denk ik niet vaak het geval zijn. Een verdachte tegen wie

¹²⁵ HR 31 januari 2006, *NJ* 2006, 365, r.o. 4.2 t/m 4.4.

¹²⁶ HR 31 januari 2006, *NJ* 2006, 365, r.o. 19 en 25 (conclusie A-G).

¹²⁷ HR 31 januari 2006, *NJ* 2006, 365, r.o. 20 (conclusie A-G) en zie HR 19 december 1995, *NJ* 1996, 249, r.o. 5.2.

een door het buitenland begeleide criminele burgerinfiltrant is ingezet wordt hiermee achtergesteld op een verdachte tegen wie een burgerinfiltrant is ingezet waarvoor het OM verantwoordelijk is. Dit onderscheid lijkt mij niet rechtvaardig.

3.6. Conclusie

Uit de besproken arresten volgt dat de HR het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten niet strak handhaaft, wanneer het OM en de politie niet verantwoordelijk zijn voor de inzet van criminele burgerinfiltranten. De inzet van een criminele burgerinfiltrant in een buitenlands opsporingsonderzoek leidt immers niet tot niet-ontvankelijkheid van het OM. Zelfs niet wanneer een buitenlandse criminele burgerinfiltrant jegens de verdachte een onrechtmatigheid heeft begaan. Gaat de HR met dit oordeel niet een brug te ver? Dit punt zal in hoofdstuk 5 aan de orde worden gesteld. Mij zijn echter geen uitspraken bekend waarin de HR oordeelt over de inzet van een criminele burgerinfiltrant in een Nederlands opsporingsonderzoek. In de in paragraaf 3.3 besproken arresten kwam de HR namelijk niet toe aan het geven van een oordeel over de inzet van een criminele burgerinfiltrant, aangezien de HR van mening was dat er in beide zaken op Nederlands grondgebied geen criminele burgerinfiltranten zijn ingezet. Ten slotte is de vraag interessant of de Nederlandse rechter het verbod strenger zou moeten handhaven indien tegen een verdachte een buitenlandse criminele burgerinfiltrant is ingezet. Het antwoord hierop hangt samen met de ontwikkelingen in de internationale samenwerking in strafzaken. Alvorens ik deze vraag in hoofdstuk 5 beantwoord, zal in hoofdstuk 4 eerst het Nederlandse verbod op criminele burgerinfiltranten vanuit internationaal perspectief bekeken worden.

4. Internationale samenwerking

In dit hoofdstuk zal zoals gezegd de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken centraal staan. Aangezien (georganiseerde) criminaliteit geen landsgrenzen kent, is het voor de bestrijding ervan belangrijk om samen te werken. Hierbij wordt men geconfronteerd met verschillende rechtstelsels en dus ook met het feit dat de autoriteiten in ieder land verschillende opsporingsbevoegdheden toekomen. De vraag is hoe hiermee moet worden omgegaan met betrekking tot het Nederlandse verbod op de criminele burgerinfiltrant. Als eerste wordt in paragraaf 4.1 de Nederlandse procedure inzake rechtshulpverzoeken uit het buitenland beschreven, alsmede de internationale beginselen die een belangrijke rol spelen in de internationale samenwerking.

Vervolgens zal in paragraaf 4.2 de Europese regelgeving omtrent de wederzijdse rechthulp worden toegelicht. Hier staan de JIT (zogenaamde gemeenschappelijke onderzoekteams) centraal die in de verschillende lidstaten opsporingshandelingen verrichten. Zijn zij gebonden aan het Nederlandse recht wanneer ze in Nederland optreden of hebben ze meer bevoegdheden?

Vanuit de EU wordt de druk steeds groter om door middel van straf(proces)rechtelijke harmonisatie de verschillen tussen de rechtstelsels van verschillende lidstaten weg te nemen. Welke ontwikkeling hierin zichtbaar is, komt in paragraaf 4.3 naar voren. Tot slot zal in paragraaf 4.3 aandacht worden besteed aan de gevolgen van het verbod op de criminele burgerinfiltrant voor de internationale samenwerking.

In de laatste paragraaf 4.4 staat de positie van de criminele burgerinfiltrant in de strijd tegen het terrorisme centraal. Het belang van de internationale samenwerking heeft ertoe geleid dat de voormalige minister van justitie het verbod op criminele burgerinfiltranten in geval van terrorismebestrijding heeft opgeheven. Belangrijke samenwerkingspartners als Duitsland, Engeland en Amerika hebben namelijk geen verbod op criminele burgerinfiltranten. Hierdoor is Nederland met het verbod op de criminele burgerinfiltrant internationaal gezien een buitenbeentje. Voor wat betreft de inzet van criminele burgerinfiltranten in de strijd tegen terrorisme is de voormalige minister van justitie dus overstag gegaan en heeft het beleid gewijzigd. Het verbod is hiermee in geval van terrorismebestrijding opgeheven. Het verbod op criminele burgerinfiltranten blijft dus, buiten gevallen van terrorisme, volledig van kracht.

4.1. Rechtshulp aan het buitenland m.b.t. burgerinfiltratie

Landen kunnen elkaar middels een rechtshulpverzoek bijstand verlenen in een opsporingsonderzoek. Het verzoekende land vraagt bijvoorbeeld of een bepaalde opsporingsbevoegdheid op het grondgebied van het andere land kan worden uitgevoerd. Zoals later in deze paragraaf zal blijken, geeft het Nederlandse verbod op de criminele burgerinfiltrant op dit punt problemen voor de samenwerking met andere landen die dit verbod niet kennen. Daarom wordt in deze paragraaf ingegaan op de Nederlandse procedure omtrent rechtshulpverzoeken van andere landen inzake (criminele) burgerinfiltratie: welke internationale beginselen zijn hierop van toepassing en hoe heeft Nederland deze in de Nederlandse regelgeving uitgewerkt? Aangezien de procedure is gebaseerd op de internationale beginselen, begin ik met de bespreking van de beginselen.

4.1.1. Beginselen

De beginselen van soevereiniteit, vertrouwen en wederkerigheid spelen een rol in elke vorm van internationale samenwerking en hebben binnen de straf(processuele) context een bijzondere betekenis, die gevolgen heeft voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden naar aanleiding van een rechtshulpverzoek.

Fundamenteel uitgangspunt van het soevereiniteitsbeginsel is respect voor de soevereiniteit van een andere staat. Dit betekent dat de ene staat niet zo maar de werking van zijn (straf)wetten kan toepassen/uitbreiden op het grondgebied van een andere staat. Hiervoor moet aan de betreffende staat toestemming worden gevraagd door middel van bijvoorbeeld een rechtshulpverzoek. Inwilliging van dit verzoek hangt af van de voorwaarden van het toepasselijke rechtshulpverdrag en/of de nationale wetgeving.¹²⁸

Het vertrouwensbeginsel ziet op het vertrouwen dat staten geacht worden te hebben in elkaars rechtssystemen. Dat impliceert grote terughoudendheid over en weer bij het beoordelen van elkaars procesvoering en regelgeving in geval van de inwilliging van een rechtshulpverzoek, of bij het gebruik maken van informatie die naar aanleiding van de uitvoering van een rechtshulpverzoek is verkregen. Men gaat ervan uit dat de aangezochte staat handelt volgens zijn eigen recht en zonder fundamentele rechten van burgers te schenden en dat de verzoekende staat geen gebruik maakt van bewijsmateriaal dat in de aangezochte staat als onrechtmatig verkregen wordt beschouwd. Dit laatste geldt lang niet in alle staten en zijn er grote verschillen in de mate waarin buitenlandse rechters

¹²⁸ R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 200.

bewijsmateriaal bezigen waaraan naar vreemd recht een gebrek kleeft.¹²⁹ Het vertrouwensbeginsel kan leiden tot systeembeuk. Dat kan het geval zijn wanneer in het buitenland bewijs is vergaard, terwijl de verdachte in bijvoorbeeld Nederland terecht staat. Het vertrouwensbeginsel brengt mee dat niet het Nederlands recht de norm is, maar het recht van het land waar het bewijs is vergaard. Indien in het buitenland weinig of geen controle op de opsporingsbevoegdheden geregeld is, of die er wel is maar niet heeft plaatsgevonden, wordt de rechtsbescherming teniet gedaan. Onduidelijk blijft dan of in het buitenland rechtmatig is gehandeld. De verdachte valt als het ware tussen wal en schip.¹³⁰ Het wederkerigheidsbeginsel ten slotte gaat ervan uit dat rechtshulpverzoeken worden uitgevoerd onder de voorwaarde dat de verzoekende staat onder gelijke omstandigheden tot dezelfde wederdienst bereid is. Dit beginsel wordt standaard in verdragen vastgelegd. Rechtshulpverzoeken echter die niet op een verdrag zijn gebaseerd, kunnen op problemen stuiten wanneer om de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid als het opnemen van vertrouwelijke communicatie wordt verzocht. Op grond van art.552oa lid 1 Sv is hier namelijk een verdragsbasis voor vereist. Zoals gezegd is voor het verzoek tot burgerinfiltratie geen verdrag vereist. Het wederkerigheidsbeginsel brengt met zich mee dat Nederland een ander land niet kan verzoeken een criminele burgerinfiltrant in te zitten, omdat Nederland een soortgelijk verzoek als aangezochte staat niet kan inwilligen.¹³¹

4.1.2. Inkomende rechtshulpverzoeken

Interstatelijke samenwerking in strafzaken waarbij het gaat om de overdracht van gegevens of het verrichten van (proces)handelingen wordt kleine rechtshulp genoemd. Het traditionele onderscheid daarbij tussen justitiële en politieke rechtshulp is niet meer zo sterk. In de Wet BOB wordt het handelen steeds meer aan een justitiële toetsing en controle onderworpen, zodat het de officier van justitie of een rechter is die de beslissing neemt over de benodigde assistentie uit het buitenland.¹³²

Rechtshulpverzoeken tot (criminele) burgerinfiltratie door een Nederlandse dan wel buitenlandse burger op Nederlands grondgebied moeten door de officier van justitie aan de hand van het eventueel toepasselijke verdrag worden beoordeeld (art.552n en art.552oa

¹²⁹ R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 200.

¹³⁰ R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 200-201.

¹³¹ R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 201.

¹³² R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 199.

Sv). De officier van justitie toetst het verzoek aan de Nederlandse regelgeving met betrekking tot burgerinfiltratie. Dat heeft tot gevolg dat aan een verzoek tot criminele burgerinfiltratie niet kan worden voldaan.

Een rechtshulpverzoek tot burgerinfiltratie kan worden uitgevoerd zonder dat er een verdragsbasis aan ten grondslag ligt (art.552oa lid 2 Sv). De officier van justitie kan voor de uitvoering van zo'n rechtshulpverzoek zorgdragen zonder dat de tussenkomst van de rechter-commissaris benodigd is (art.552n jo. 552oa lid 2 Sv).

De uitvoering van het rechtshulpverzoek geschiedt onder volledige verantwoordelijkheid en regie van het Nederlands openbaar ministerie en de Nederlandse politie. Uitgangspunt is dat opsporing op Nederlands grondgebied plaatsvindt door Nederlandse opsporingsambtenaren.¹³³ Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin het wenselijk is een buitenlandse opsporingsambtenaar te belasten met de uitvoering van bepaalde opsporingsbevoegdheden. Op grond van de Wet BOB kunnen buitenlandse opsporingsambtenaren bepaalde opsporingshandelingen zelfstandig uitvoeren, zoals een bevel tot politiële infiltratie (art.126h lid 4 Sv). Hierbij moeten wel de eisen zoals gesteld in het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden¹³⁴ en Besluit opsporing terroristische misdrijven¹³⁵ in acht worden genomen. Hierin is bepaald dat de buitenlandse opsporingsambtenaren gebonden zijn aan het nationale recht. Alleen Nederlandse opsporingsambtenaren hebben de bevoegdheid om naar aanleiding van een rechtshulpverzoek burgerinfiltranten in te zetten, eventueel wel met medewerking van buitenlandse opsporingsambtenaren. Buitenlandse opsporingsambtenaren hebben hier geen zelfstandige bevoegdheid toe.

Van belang is dus dat een rechtshulpverzoek moet worden getoetst aan het Nederlands recht. Verder geschiedt de uitvoering van een rechtshulpverzoek altijd onder verantwoordelijkheid en regie van de Nederlandse autoriteiten en vindt de opsporing in Nederland in beginsel plaats door Nederlandse opsporingsambtenaren. Hiermee lijkt Nederland de meeste waarde te hechten aan het soevereiniteitsbeginsel.

4.2. EU Rechtshulpverdrag

Op Europees niveau bevat het EU Rechtshulpverdrag de belangrijkste regeling inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Een belangrijk nieuw instrument betreffen de Joint

¹³³ Regeling buitenlandse verbindingsofficieren, *Stcrt.* 27, 61.

¹³⁴ Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden, *Stb.* 1999, 549.

¹³⁵ Besluit opsporing terroristische misdrijven, *Stb.* 2006, 730.

Investigation Teams (hierna JIT) en dient te worden onderscheiden van rechtshulpverzoeken. Een JIT bestaat uit opsporingsambtenaren uit de verschillende lidstaten die gezamenlijk onderzoek doen naar strafbare feiten die in de betrokken landen zijn gepleegd en in onderling verband met elkaar staan. Mag een JIT in het kader van een gezamenlijk onderzoek op Nederlands grondgebied criminele burgerinfiltranten inzetten? Staat de Europese en/of Nederlandse regelgeving dit toe? Aan welk recht de opsporingsambtenaren van een JIT zich moeten houden met betrekking tot de opsporingsbevoegdheden komt derhalve in deze paragraaf aan de orde.

4.2.1. Joint Investigation Teams

Binnen Europa is er het Europees Rechtshulpverdrag uit 1959. In het tweede aanvullende protocol bij dit verdrag is de rechtshulp van bijzondere opsporingsmethoden geregeld. Dit protocol vertoont sterke overeenkomsten met het te bespreken EU Rechtshulpverdrag. Dit verdrag heeft geen specifieke regeling inzake burgerinfiltratie doch alleen inzake infiltratie door opsporingsambtenaren en het optreden van gemeenschappelijke onderzoekteams.

Voorop moet worden gesteld dat ‘bij het verlenen van wederzijdse rechtshulp de aangezochte lidstaat de door de verzoekende lidstaat uitdrukkelijk aangegeven formaliteiten en procedures in acht neemt, tenzij deze overeenkomst anders bepaalt en voorzover de aangegeven formaliteiten en procedures niet strijdig zijn met de fundamentele beginselen van het recht van de aangezochte lidstaat’, art.4 lid 1 EU Rechtshulpverdrag.

In art.14 van het EU Rechtshulpverdrag is de rechtshulp met betrekking tot politieke infiltratie geregeld. Hierin is in lid 3 uitdrukkelijk bepaald dat de infiltratie plaatsvindt in overeenstemming met het nationale recht en de procedures van de lidstaat op het grondgebied waarvan de infiltratie wordt uitgevoerd.

In art.13 van het EU Rechtshulpverdrag is een belangrijk nieuw instrument voor de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken geregeld: de Joint Investigation Teams. In dit artikel is uitgewerkt wanneer, hoe en met welk doel een JIT kan worden ingesteld. De inwerkingtreding liet echter op zich wachten. Om die reden, en omdat staten veel voordelen verwachtten van een JIT werd een kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoekteams aangenomen. De artikelen 13, 15 en 16 uit het EU Rechtshulpverdrag werden gekopieerd en in dit kaderbesluit opgenomen. Ook dit kaderbesluit is een juridisch bindend document.

Een JIT biedt de deelnemende landen de mogelijkheid tot het gezamenlijk uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek naar strafbare feiten die in de betrokken landen zijn gepleegd

en waarvan kan worden aangenomen dat deze in onderling verband staan. Bovendien biedt een JIT de mogelijkheid tot gecoördineerd en gezamenlijk optreden bij onderzoeken die al in de verschillende landen lopen.¹³⁶ Het betreffen onderzoeken naar drugshandel, mensenhandel en terrorisme, waarbij het bestrijden van terroristische misdrijven op de eerste plaats komt.¹³⁷

Een JIT wordt ingesteld naar aanleiding van een rechtshulpverzoek. Vervolgens worden in een overeenkomst belangrijke zaken vastgelegd als het doel, de periode, de samenstelling van het JIT en de opsporingsbevoegdheden van de leden van het JIT. Een belangrijk punt is dat het team optreedt in overeenstemming met het recht van de lidstaat waarin het actief is en onder leiding van de teamleider. De teamleider is een vertegenwoordiger van de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar het team actief is, art.13 lid 3 EU

Rechtshulpverdrag. In Nederland is dit de officier van justitie, art.552qa Sv.

De gedetacheerde leden hebben het recht om aanwezig te zijn wanneer in de lidstaat waar wordt opgetreden, onderzoekshandelingen plaatsvinden. Maar de gedetacheerde leden kunnen ook, in overeenstemming met het recht van de lidstaat waar het team optreedt, door de teamleider worden belast met de uitvoering van bepaalde onderzoekshandelingen, art. 13 lid 6 EU Rechtshulpverdrag.

Uiteraard kunnen er op verzoek van het JIT en/of door (gedetacheerde) leden van het JIT ook bepaalde onderzoekshandelingen in andere landen plaatsvinden. Deze handelingen worden in die andere lidstaat 'in overweging genomen onder de voorwaarden die van toepassing zouden zijn indien zij in het kader van een nationaal onderzoek werden gevraagd', art.13 lid 7 EU Rechtshulpverdrag. Een formeel rechtshulpverzoek is dan niet nodig.

4.2.2. Bevoegdheden van gedetacheerde JIT-leden in Nederland

In de artikelen 552qa tot en met 552qe Sv is de regeling inzake de Internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams opgenomen en is verder uitgewerkt in de Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams.

In Nederland is de officier van justitie bevoegd de overeenkomst te sluiten. Art.552qa Sv vereist een verdragsbasis voor het instellen van een JIT. Reden voor deze beperking is, dat

¹³⁶ Aanwijzing internationale onderzoeksteams, *Stcrt.* 2004, nr. 143.

¹³⁷ Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, *Pb* 2002, L162, p. 1.

er reeds tussen een tussen de betrokken landen vastliggend juridisch kader dient te bestaan, waarin essentiële zaken zijn vastgelegd zoals het respect voor het recht van het land waar het team optreedt.¹³⁸ De Commissie van de EG, die toezicht houdt op de implementatie van het kaderbesluit, heeft gewezen op het feit dat aangezien het kaderbesluit geen verdrag is, art.552qa Sv niet aan het kaderbesluit voldoet.¹³⁹

Heeft een JIT op grond van de regeling inzake de Internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams het recht om op Nederlands grondgebied criminele burgerinfiltranten in te zetten? Uitgangspunt is dat een JIT het recht dient te respecteren van het land waar het actief is. In art.552qb Sv wordt gesteld dat ‘De uitoefening van opsporingsbevoegdheden op Nederlands grondgebied (...) geschiedt met inachtneming van het bepaalde bij en krachtens dit wetboek.’ Wanneer dit wordt gelezen in combinatie met art.552qa Sv, waarin staat dat de opsporingsbevoegdheden in een overeenkomst moeten worden vastgelegd, kan dit leiden tot de conclusie dat bij de overeenkomst alle mogelijke bevoegdheden worden toegekend die ook aan de Nederlandse autoriteiten toekomen.¹⁴⁰ Indien de ruime interpretatie wordt gevolgd, zou een gedetacheerd JIT lid de bevoegdheid tot burgerinfiltratie hebben. Ook een minder ruime interpretatie is mogelijk. Aan gedetacheerde leden worden, volgens de Aanwijzing internationale onderzoeksteams, dezelfde bevoegdheden toegekend als aan buitenlandse opsporingsambtenaren. Krachtens onze wetgeving (art.126h lid 4 sub a Sv) hebben buitenlandse opsporingsambtenaren alleen de zelfstandige bevoegdheid tot politiële infiltratie en niet tot burgerinfiltratie. Bovenstaande heeft tot gevolg dat een JIT op Nederlands grondgebied geen criminele burgerinfiltranten mogen inzetten.

Op grond van de Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams blijven Nederlandse opsporingsambtenaren of officieren van justitie die als JIT lid in een ander land gedetacheerd zijn, gebonden aan de Nederlandse wetgeving. Zij mogen in het buitenland dus niet meer of andere strafvorderlijke bevoegdheden uitoefenen dan hen volgens het nationale recht is toegestaan. Hierbij moet hun optreden uiteraard ook passen binnen de nationale wetgeving van het land waar het team actief is.

¹³⁸ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 351, nr. 3, p. 7.

¹³⁹ Verslag van de Commissie over de juridische omzetting van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, COM(2005) 858 definitief.

¹⁴⁰ C. Rijken, ‘Joint Investigation Teams: Een nieuw instrument voor de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken. Een evaluatie van de eerste Nederlandse ervaringen met een JIT’, *DD* 2007, 4.

Tot slot is tussen de EU en Amerika ook een overeenkomst gesloten met betrekking tot gemeenschappelijke onderzoeksteams. Ook hier dienen de onderzoekshandelingen te voldoen aan het nationale recht.¹⁴¹

4.3. Harmonisatie strafrechtelijke bevoegdheden

Het EU Rechtshulpverdrag gaat dus uit van het recht van de lidstaat waar de opsporingshandelingen worden verricht. Vanuit de EU wordt echter de druk steeds groter om door middel van straf(proces)rechtelijke harmonisatie de verschillen tussen de rechtstelsels van verschillende lidstaten weg te nemen. Welke ontwikkeling is zichtbaar en is het Nederlandse verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten een onoverkomelijk probleem voor de internationale samenwerking? Deze vragen worden in deze paragraaf beantwoord.

4.3.1. Wederzijdse erkenning

Totale harmonisatie op het gebied van het straf- en strafprocesrecht lijkt echter vooralsnog een politiek onhaalbare kaart, daarom is het beginsel van wederzijdse erkenning benoemd tot de hoeksteen van de samenwerking in strafzaken. Het beginsel van wederzijdse erkenning bouwt voort op het vertrouwensbeginsel en is een zeer belangrijk element in de samenwerking in strafzaken.¹⁴² Het houdt de bereidheid in om rechtsgevolgen te verbinden aan niet-nationale beslissingen, al zou in nationaal verband een andere beslissing genomen kunnen worden. Wederzijdse erkenning vereist dat staten elkaars rechterlijke beslissingen (en daarmee de daarop gebaseerde legale strafrechtelijke onderzoekshandelingen) als rechtmatig binnen de eigen rechtsorde erkennen, zodat ingewikkelde rechtshulpkwesties vermeden kunnen worden. Er wordt uitgegaan dat het recht van de verzoekende staat voldoende kwaliteit heeft en zich heeft gehouden aan de daaruit voortvloeiende eigen regels en waarborgen. De nationale toets of de opsporingshandeling voldoet aan het nationale recht, kan dan achterwege blijven.¹⁴³

Maar vooralsnog blijven het recht en de daarin vervatte rechtmatigheidsgaranties van het land waar de opsporingshandelingen plaatsvinden van toepassing (zie paragraaf 4.1 en

¹⁴¹ Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de EU en Amerika, *Pb* 2003, L181, p. 34.

¹⁴² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Mededeling over de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten, *COM* (2005) 195 definitief.

¹⁴³ R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 205-207.

paragraaf 4.2). Daarmee blijft het verbod op de inzet van buitenlandse criminele burgerinfiltranten op Nederlands grondgebied een obstakel in de grensoverschrijdende samenwerking.

Op het gebied van bewijsgaring heeft de Europese Commissie gepleit voor een minimale harmonisering van de bewijsgaring, zodat het in een lidstaat legaal verkregen bewijsmateriaal kan worden gebruikt in rechtszaken in andere lidstaten. Dit heeft als gevolg dat de Nederlandse rechter bewijs afkomstig van criminele burgerinfiltranten in buitenlandse onderzoeken zonder meer mag laten meewegen, mits het bewijs legaal is verkregen.¹⁴⁴

Voorals de Engelsen en Amerikanen, vinden de Nederlandse terughoudendheid om met criminele burgers in zee te gaan vaak onbegrijpelijk en vinden ons verbod bijzonder lastig. In deze landen behoort het inzetten van criminele tot de normale opsporingsmethoden om zware georganiseerde criminaliteit op te sporen en wordt juist strafvermindering in het vooruitzicht gesteld wanneer een verdachte zich tot participating informer bekeert. Ook de vereiste transparantie maakt Nederland niet populair. Er moet volledige openheid van zaken worden gegeven, waardoor de buitenlandse infiltranten niet de bescherming krijgen die hen is beloofd, omdat er de mogelijkheid bestaat dat hun identiteit bekend wordt gemaakt.¹⁴⁵

4.3.2. Gevolgen voor de internationale samenwerking

Het verbod op de inzet van buitenlandse criminele burgerinfiltranten heeft verschillende gevolgen voor de internationale samenwerking. Een gevolg is dat er in Nederland buitenlandse operaties plaatsvinden waarbij criminele burgers zijn ingezet op Nederlands grondgebied zonder medeweten van de Nederlandse justitie. Er zijn aanwijzingen dat dit (met name in de eerste jaren na de invoering van de Wet BOB) is gebeurd, maar hard bewijs ontbreekt.¹⁴⁶

Het meest merkbare gevolg is forum-shopping . Andere landen vervangen ofwel de voorgenomen burgerinfiltrant door een politie-infiltrant, ofwel verplaatsten operaties

¹⁴⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Mededeling over de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten, COM (2005) 195 definitief. Zie ook hoofdstuk 3.

¹⁴⁵ R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 237-238.

¹⁴⁶ W. van der Schans en J. van Buuren, *Keizer in lompen: politiesamenwerking in Europa*, Breda: Papieren Tijger 2003, p. 193-194 en R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 241.

eenvoudig naar buiten Nederland. Ook worden rechtshulpverzoeken die om de inzet van criminele burgerinfiltranten vragen, gewijzigd in een verzoek dat wel kan worden ingewilligd.¹⁴⁷

Zo heeft de CTC (Centrale Toetsingscommissie) een rechtshulpverzoek getoetst waarin werd verzocht toestemming te verlenen voor en medewerking te verlenen aan de inzet van een buitenlandse criminele burger. De burger zou vanuit het verzoekende land telefonisch contact opnemen met verdachten die in Nederland verbleven met het verzoek hem in een ander buitenland te ontmoeten. Tijdens deze ontmoeting zouden de verdachten aan de burger verdovende middelen overdragen. Het voeren van een of meer telefoongesprekken vanuit het buitenland naar verdachte in Nederland, met de bedoeling de verdachten in het buitenland te kunnen ontmoeten, zijn naar het oordeel van de CTC geen handelingen die plaatsvinden op Nederlands grondgebied. Het rechtshulpverzoek behoeft dus niet de uitdrukkelijke toestemming van het College van procureurs-generaal. Het verzoekende land had echter aanvankelijk de bedoeling om de criminele burgerinfiltrant op Nederlands grondgebied in te zetten. Met bovenstaand rechtshulpverzoek wordt de inzet van buitenlandse criminele burgerinfiltranten op Nederlands grondgebied omzeild.¹⁴⁸

Een rechtshulpverzoek tot infiltratie door een criminele burger kan ook worden omgezet in een verzoek tot burgerpseudo-koop of –dienstverlening door een criminele burger.

Hiervoor geldt het verbod immers niet, omdat het geen infiltratie betreft. Het buitenland zoekt op deze manier naar de gaten in de Nederlandse wetgeving.

Het feit dat het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten lastig is, betekent niet dat het een onoverkomelijk obstakel is. Het blijkt in de praktijk veel belangrijker te zijn dat je constructief en creatief samenwerkt. Wanneer er maar genoeg en goed wordt samengewerkt leer je elkaars rechtssystemen beter kennen en weet je waar de grenzen liggen. Bij internationaal onderzoek is het van belang om de cultuur van het land te begrijpen en de juiste contacten te hebben. Het is vaak een kwestie van wheelen en dealen.¹⁴⁹

¹⁴⁷ R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 246.

¹⁴⁸ Jaarverslag Centrale Toetsingscommissie 2002, Rotterdam, p. 25-28.

¹⁴⁹ P.J. Aalbersberg (chef kernteam Noord-Oost-Nederland, inmiddels korpschef politieregio IJsselland), P. Reijnders (oud-teamleider Unit Synthetische Drugs USD, inmiddels werkt hij voor de ambassade in Brussel), F. Teeven (oud-officier van justitie, inmiddels Tweede Kamerlid voor de VVD) in: W. van der Schans en J. van Buuren, *Keizer in lommen: politiesamenwerking in Europa*, Breda: Papieren Tijger 2003, p. 158-163.

4.4. Wijziging beleid

Voormalig minister van justitie Donner heeft in 2003 het beleid met betrekking tot de criminele burgerinfiltrant gewijzigd. Naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 en een aan Nederland gericht internationaal rechtshulpverzoek, heeft Donner besloten om het verbod op criminele burgerinfiltranten in geval van terrorismebestrijding op te heffen. In genoemd rechtshulpverzoek werd gevraagd bijstand te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven en daarvoor de inzet van een criminele burgerinfiltrant op Nederlands grondgebied toe te staan.¹⁵⁰ In deze paragraaf volgt een bespreking van het gewijzigde beleid.

De aanslag van 11 september 2001 heeft de wereld geconfronteerd met het internationaal terrorisme. Volgens de minister dwingt deze gebeurtenis Nederland alles in het werk te stellen nieuwe aanslagen te voorkomen. Dat geldt met name als Nederland een rol kan spelen in een internationaal onderzoek. De in de Wet BOB destijds vastgelegde bijzondere opsporingsbevoegdheden moeten de politie en het openbaar ministerie niet alleen ter beschikking staan voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad, maar ook voor de bestrijding van terrorisme. Landen dienen over de juiste middelen te beschikken om de dreiging van terrorisme het hoofd te bieden en dienen ook in staat te zijn om nauw met elkaar samen te werken. De overweging dat belangrijke samenwerkingspartners van Nederland als Amerika, Engeland en Duitsland geen verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten kennen, is in dit verband van belang. Wanneer er bij een internationaal onderzoek wordt overwogen om op Nederlands grondgebied een criminele burgerinfiltrant in te zetten, kan Nederland hier niet aan meewerken. Dit kan verstrekkende consequenties hebben, zoals het niet kunnen voorkomen van terroristische aanslagen. In opsporingsonderzoeken die betrekking hebben op de bestrijding van terrorisme moet het volgens de minister dan ook mogelijk zijn om tot een afweging te komen dat er een criminele burgerinfiltrant wordt ingezet.¹⁵¹

De minister wil zich echter op voorhand niet beperken tot internationale rechtshulpverzoeken, want als de voorbereidingen tot terroristisch handelen in Nederland plaatsvinden, zal ook alles in het werk moeten worden gesteld om het misdrijf te voorkomen. De minister benadrukt verder dat de nadruk bij terrorismebestrijding ligt op het voorkomen van een misdrijf en niet op het voor de rechter brengen van verdachten. Dat het

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2002/03*, 27 834, nr. 28.

¹⁵¹ *Kamerstukken II 2002/03*, 27 834, nr. 28, p. 1-5.

processuele afbreukrisico door de inzet van een criminele burgerinfiltrant groter is (gezien het relatief gemakkelijk aantastbaar bewijs), is minder van belang.¹⁵²

De inzet van criminele burgerinfiltranten is alleen toegestaan in opsporingsonderzoeken naar mogelijke terroristische misdrijven. Dit zijn misdrijven zoals beschreven in art.83 Sr. Doorslaggevend is het terroristisch oogmerk. Dit is omschreven in art.83a Sr en luidt als volgt: *‘Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.’*¹⁵³ Naar aanleiding van de dreiging van het terrorisme hebben er in het wetboek van strafvordering wijzigingen plaatsgevonden ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.¹⁵⁴ Een van deze wijzigingen is art.126zu Sv waarin de infiltratie van een burger in een groep waarbinnen een terroristisch misdrijf wordt beraamd of gepleegd, is vastgelegd. Een belangrijk verschil met de Wet BOB is dat er al een bevel tot infiltratie mag worden gegeven indien er sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf en niet van een verdenking. Dit is in de nieuwe wet het geval bij alle bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ik ga hier verder niet op in, aangezien het buiten het bestek van deze scriptie valt. Het artikel wijkt verder niet wezenlijk af van art. 126w Sv. Het enige relevante verschil betreft de groep waarin de burgerinfiltrant infiltreert. Een andere voorwaarde is dat de criminele burgerinfiltrant die op Nederlands grondgebied opereert te allen tijde onder verantwoordelijkheid valt van een Nederlandse officier van justitie.¹⁵⁵

Ten slotte blijven de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit onverkort gehandhaafd alsmede de procedurele voorschriften.¹⁵⁶ Dit houdt in dat goedkeuring is vereist van het College van procureurs-generaal, na advisering door de Centrale Toetsingscommissie.

¹⁵² *Kamerstukken II* 2002/03, 27 834, nr. 29, p. 5.

¹⁵³ Deze definitie is gebaseerd op artikel 1 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, *Pb* 2002, L164, p. 3. In dit artikel wordt aangegeven wat onder terroristische misdrijven moet worden verstaan.

¹⁵⁴ Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, *Stb.* 2006, 580

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 27 834, nr. 29, p. 5.

¹⁵⁶ In art. 126zu lid 2 Sv wordt artikel 126w lid 3, 4 en 6 Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Ook zal er met de burger een schriftelijke overeenkomst worden opgesteld die aan de eisen moet voldoen die staan vermeld in art. 126zt lid 3 Sv.

Tevens moet de voorgenomen inzet van de criminele burger door de minister van justitie worden goedgekeurd aan de hand van de bovengenoemde voorwaarden.¹⁵⁷

In het kader van de eerder besproken rechtshulp in opsporingsonderzoeken wil ik nog het volgende opmerken. Zoals in paragraaf 4.1.2 is gebleken dient een aan Nederland gericht rechtshulpverzoek te voldoen aan het Nederlands recht. Dit betekent dat een verzoek tot criminele burgerinfiltratie alleen kan worden uitgevoerd in het kader van terrorismebestrijding, aangezien het verbod dan niet geldt. In paragraaf 4.2.2 werden de opsporingsbevoegdheden van een JIT onderzocht. De reikwijdte hiervan kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Indien de ruime interpretatie wordt gevolgd, zou een gedetacheerd JIT lid de bevoegdheid tot burgerinfiltratie hebben en in geval van terrorismebestrijding ook de bevoegdheid tot criminele burgerinfiltratie.

4.5. Conclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat het verbod op criminele burgerinfiltranten nadelige gevolgen heeft voor de internationale samenwerking. Een aan Nederland gericht rechtshulpverzoek tot criminele burgerinfiltratie kan niet worden uitgevoerd, omdat de verzochte opsporingsmethode naar Nederlands recht niet is toegestaan. De uitvoering van een rechtshulpverzoek dient in Nederland altijd te geschieden onder verantwoordelijkheid en regie van de Nederlandse autoriteiten. Ook op Europees niveau moeten de opsporingshandelingen (vooralsnog) voldoen aan het recht van het land waar ze worden uitgevoerd. Opsporingsambtenaren die in het kader van een JIT zijn gedetacheerd, moeten dus het recht respecteren van het land waar ze opereren. Het verbod op de criminele burgerinfiltrant brengt met zich mee dat andere landen gaan forum-shoppen om het verbod te omzeilen.

Hier tegenover staat het beginsel van wederzijdse erkenning dat in de internationale samenwerking steeds meer terrein aan het winnen is. Moet Nederland de procedure inzake rechtshulpverzoeken gezien deze ontwikkeling wellicht niet aanpassen? Dit punt zal ik in het volgende hoofdstuk behandelen.

Wanneer het gaat om de bestrijding van terroristische misdrijven mogen wel criminele burgerinfiltranten in het opsporingsonderzoek worden ingezet. Wordt hiermee niet te hoog

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2002/03, 27 834, nr. 28, p. 4.*

ingezet, aangezien algemene ervaring op het gebied van criminele burgerinfiltratie ontbreekt? Ook hier kom ik in hoofdstuk 5 op terug.

5. Analyse

In het verleden heeft Nederland tijdens de IRT-affaire problemen ondervonden met het gebruik van criminele burgerinfiltranten in het opsporingsonderzoek. De Commissie van Traa kwam tot de conclusie dat een criminele burger moeilijk te sturen en te controleren is, waardoor deze een te grote invloed kreeg op het functioneren van politie en justitie. Het OM was niet op de hoogte van de gehanteerde opsporingsmethode en was daarmee het gezag over de politie kwijt.

Naar aanleiding hiervan kwam de Wet BOB waarin o.a. (burger)infiltratie werd geregeld. In deze wet staan de controleerbaarheid en integriteit van de opsporing centraal. De IRT-affaire had ook tot gevolg dat er een verbod kwam op de inzet van criminele burgerinfiltranten. Het verbod staat tot op de dag van vandaag ter discussie. Zeker nu de voormalige minister van justitie het verbod in geval van terrorismebestrijding heeft opgeheven. In hoeverre is de inzet van criminele burgerinfiltranten toelaatbaar in het opsporingsonderzoek? Dat is mijn probleemstelling die ik in de inleiding heb geïntroduceerd. In deze analyse zal ik hierop een antwoord trachten te geven.

5.1. Het verbod en de rechtspraak

5.1.1. Handhaving van het verbod

Misdaad kent geen grenzen, waardoor het opsporingsonderzoek ook regelmatig de landsgrenzen overschrijdt. Zo kunnen landen bij elkaar rechtshulpverzoeken indienen en kunnen ze van elkaar opsporingsonderzoeken overnemen. Goede samenwerking is dus van groot belang. Aangezien verschillende landen om ons heen geen verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten kennen, kan de situatie zich voordoen dat Nederland een buitenlands opsporingsonderzoek overneemt waarin van een criminele burgerinfiltrant gebruik is gemaakt. Het is ook mogelijk dat Nederland tegen een persoon een opsporingsonderzoek start op grond van buitenlands bewijsmateriaal dat verkregen is door de inzet van een criminele burgerinfiltrant tegen deze persoon. De vraag is hier van belang hoe de Nederlandse rechter omgaat met deze situaties. Hoe strikt wordt het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten door de rechter gehandhaafd?

In geval van overname van het opsporingsonderzoek heeft de HR bepaald “dat de buitenlandse autoriteiten zullen handelen volgens hun eigen voorschriften die kunnen afwijken van de Nederlandse regels en dat niet aan iedere afwijking consequenties behoren

te worden verbonden.” Aan welke afwijkingen wel, geeft de HR niet expliciet aan. Maar aangezien de HR in een andere zaak heeft bepaald dat het buitenlandse optreden aan de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en het Tallon-criterium moet kunnen worden getoetst, concludeer ik dat aan schending van deze beginselen consequenties (kunnen) worden verbonden. De Nederlandse rechter heeft hiermee bij overname van het opsporingsonderzoek de mogelijkheid om te toetsen of de inzet van de buitenlandse criminele burgerinfiltrant een schending van art.6 EVRM impliceert. De HR laat echter in het midden of eventuele gebreken in de buitenlandse fase kunnen leiden tot niet-ontvankelijkheid.

Wanneer het gaat om het gebruik van buitenlandse startinformatie, oftewel het gebruik van in het buitenland verkregen bewijsmateriaal ligt het iets anders. In deze situatie moet volgens de HR worden uitgegaan van het vertrouwen in de andere staat dat de informatie op rechtmatige wijze is verkregen. Indien achteraf aan de informatie een gebrek kleeft, zal dit niet leiden tot niet-ontvankelijkheid van het OM, behoudens bijzondere omstandigheden. Wanneer hiervan sprake is laat de HR in zijn oordeel achterwege. De inzet van een criminele burgerinfiltrant is volgens de HR in ieder geval geen bijzondere omstandigheid. Dit oordeel brengt met zich mee dat de inzet van een criminele burgerinfiltrant in een buitenlands opsporingsonderzoek niet tot een niet-ontvankelijkverklaring kan leiden.¹⁵⁸ Zover reikt de onaanvaardbaarheid van de opsporingsmethode blijkbaar niet. Maar zelfs indien een buitenlandse (criminele) burgerinfiltrant een persoon uitlokt, is er volgens de HR geen ruimte voor een niet-ontvankelijkverklaring, aangezien het OM en de politie niet verantwoordelijk zijn voor de onrechtmatigheden die zijn begaan. Ik vind het geen goede zaak dat het niet-ontvankelijk verklaren van het OM afhangt van wie de verantwoordelijkheid heeft voor de begane onrechtmatigheid, terwijl er sprake is van schending van art.6 EVRM. Door deze constructie van de HR zal een verdachte tegen wie een buitenlandse criminele burgerinfiltrant is ingezet in de praktijk niet vaak worden vrijgesproken, aangezien ook de sanctie bewijsuitsluiting in geval van uitlokking zelden zal leiden tot een vrijspraak. Dergelijke verdachte wordt hierdoor achtergesteld op een verdachte tegen wie een (criminele) burgerinfiltrant is ingezet waarvoor het OM wel verantwoordelijk is. Ik ben het daarom met Buruma eens dat in bovenstaand geval ruimte moet zijn voor een niet-ontvankelijkverklaring.

¹⁵⁸ Dit oordeel komt overeen met die van de uitleveringsrechter. Zie paragraaf 3.4.2.

De HR keurt de inzet van buitenlandse criminele burgerinfiltranten, ondanks het verbod op criminele burgerinfiltranten, niet direct af. Het verbod wordt dus niet strikt gehandhaafd, waardoor de HR neigt naar het oordeel van de Amsterdamse rechtbank waarin werd gesteld dat de rechtbank zich niet aan het verbod gebonden acht.

Ik verwacht dat onder de druk van de EU om het straf(proces)recht te harmoniseren het gemakkelijker zal worden om bewijs dat in een lidstaat op legale wijze is verkregen in een andere lidstaat zonder toetsing aan het nationale recht te gebruiken. Het beginsel van wederzijdse erkenning zal een steeds belangrijkere rol gaan spelen in de internationale samenwerking. Zo is er door de Europese Commissie al gepleit voor harmonisering van de bewijsgeving. Indien dit voorstel wordt ingevoerd, zal het voorbehoud ‘bijzondere omstandigheden’ niet meer gesteld mogen worden. Bovendien zal het voorstel uiteindelijk ook effect hebben op de toetsing van buitenlandse opsporingsmethoden in geval van de overname van opsporingsonderzoeken door Nederland. Ik acht de kans groot dat de EU op termijn deze toetsing niet meer zal toestaan. Gelet op bovenstaande internationale ontwikkelingen ben ik van mening dat de Nederlandse rechter het verbod op de criminele burgerinfiltrant niet strenger zou moeten handhaven.

5.1.2. Uitlokking

Een belangrijke voorwaarde voor (burger)infiltratie is het Tallon-criterium. Dit houdt in dat een persoon niet tot andere handelingen mag worden gebracht dan die waarop zijn opzet reeds was gericht. Kortom, de burgerinfiltrant mag niemand uitlokken. Art.6 EVRM is geschonden indien het bewijs wordt gebruikt dat door uitlokking is verkregen. Het is dus van groot belang dat het Tallon-criterium niet wordt overschreden. Of er sprake is van uitlokking hangt af van de omstandigheden van het geval. Dit is duidelijk te zien in de zaak Teixeira de Castro (EHRM) en de zaak van de HR waarin een politiefunctionaris van een verdachte cocaïne wil kopen (zie voor beide zaken paragraaf 3.2). In beide zaken hadden de verdachten geen strafblad en waren er geen aanwijzingen tegen hen. Toch was er in de zaak Teixeira de Castro wel en in de zaak van de HR geen sprake van uitlokking. Dit is naar mijn mening terecht. In Teixeira de Castro boden de politiefunctionarissen verdachte geld voor een hoeveelheid cocaïne naar aanleiding van een tip van een andere verdachte. In de zaak van de HR bevond de politiefunctionaris zich in een café waarvan men wist dat daar in harddrugs werd gedeald. Ik vind de vraag van de politiefunctionaris “kun je dat (cocaïne) krijgen dan hier?” dermate verschillen van de situatie waarin politiefunctionarissen een persoon geld aanbieden voor een hoeveelheid drugs. Ik ben het

met de HR eens dat de gestelde vraag ziet op de algemene verkrijgbaarheid van cocaïne. Door hierop te antwoorden met “wil je iets hebben dan?” heeft de verdachte laten zien dat hij de opzet had om cocaïne te verkopen. Dit zou anders zijn geweest indien de politiefunctionaris had gevraagd aan verdachte of hij wat cocaïne voor hem kon regelen, zoals dat het geval was in Teixeira de Castro. Wanneer aan een persoon uit het niets geld wordt geboden voor een hoeveelheid drugs, kan mijns inziens zeer moeilijk worden bewezen dat zijn opzet tevoren was gericht op het verkopen van drugs. Wel ben ik van mening dat de zaak van de HR de grens van het Tallon-criterium aangeeft. Deze zaken illustreren dat de infiltrant altijd op zijn hoede moet zijn. Een (criminele) burgerinfiltrant zal op dit punt eerder de fout in gaan dan een politiefunctionaris. Dit risico dient dan ook te worden meegenomen indien er wordt gekeken of er tot burgerinfiltratie moet worden overgegaan. Maar of de inzet van een criminele burgerinfiltrant op dit punt een groter risico is dan een niet-criminele burgerinfiltrant kan ik nergens op baseren.

5.2. Internationale samenwerking

Zoals uit het voorgaand hoofdstuk is gebleken, kan het Nederlandse verbod op de inzet criminele burgerinfiltranten in de internationale samenwerking de nodige irritaties opwekken, aangezien belangrijke samenwerkingspartners geen verbod kennen. Zowel onze regelgeving omtrent de uitvoering van een rechtshulpverzoek als de Europese regelgeving omtrent de JIT's laten niet toe dat de verschillende landen op elkaars grondgebied hun eigen regelgeving toepassen.

Het meest merkbare gevolg van het verbod op criminele burgerinfiltranten is forum-shopping. Of dit verschijnsel de internationale samenwerking ten goede komt is maar de vraag. Het verplaatsen van opsporingshandelingen naar net ergens over de grens in Duitsland doet mij toch wat ongemakkelijk aan en is niet van deze tijd. Zo vind ik het voorbeeld van de Centrale Toetsingscommissie in paragraaf 4.3.2. een nogal omslachtige oplossing. Om het verzoekende land niet te veel dwars te liggen, lijkt het mij ook niet ondenkbaar dat het OM sneller geneigd is om een rechtshulpverzoek omtrent criminele burgerinfiltratie aan te merken als een pseudo-dienstverleningactie of burgerpseudo-koop.¹⁵⁹ Voor deze twee methoden mogen immers wel criminele burgers worden ingezet, aangezien het geen infiltratie betreft.

¹⁵⁹ Zie N.A. Kalsbeek, ‘Overweging in drie delen: de criminele burgerinfiltrant’, *Jaarverslag 2004 Centrale Toetsingscommissie*, p. 40.

Om deze obstakels in de internationale samenwerking weg te nemen, zou een kaderbesluit kunnen worden opgesteld waarin regels worden gesteld omtrent de criminele burgerinfiltrant. Echter ben ik op de volgende problemen gestuit.

Het kaderbesluit zou regels kunnen stellen omtrent de uitvoering van rechtshulpverzoeken waarin het beginsel van wederzijdse erkenning als uitgangspunt fungeert. Het uitgangspunt dient dan niet het recht van de aangezochte staat te zijn maar van de verzoekende staat. Dit betekent dat de aangezochte staat de opsporingsmethode die wordt verzocht niet mag toetsen aan de eigen regelgeving. De aangezochte staat moet ervan uit gaan dat de verzochte opsporingsmethode voldoet aan de regels van de verzoekende staat. De verantwoordelijkheid van het onderzoek ligt hierdoor niet meer bij de aangezochte staat. Uiteraard moet het mogelijk zijn dat de opsporingsambtenaren van de aangezochte staat bij de opsporingshandelingen aanwezig kunnen zijn.

Ik denk niet dat dit vanuit Nederlands perspectief een haalbaar voorstel is. De huidige regelgeving laat zien dat Nederland grote waarde hecht aan het soevereiniteitsbeginsel. Ook wanneer de huidige regelgeving omtrent de JIT's wordt veranderd doet zich een probleem voor. Momenteel geldt bij een optreden van het JIT het recht van de lidstaat waar het team actief is, maar wanneer deze regel opzij wordt gezet doet zich het probleem voor welk rechtstelsel dan van toepassing is.

Een andere optie is een kaderbesluit waarin Interpol¹⁶⁰ de bevoegdheid krijgt om opsporingsbevoegdheden uit te oefenen in de lidstaten. Maar dat betekent dat er eerst een overkoepelende regelgeving moet komen waarin de opsporingsbevoegdheden worden geregeld. Er moet immers een grond zijn waarop Interpol zijn opsporingsbevoegdheden kan uitoefenen. Afgezien hiervan, zal deze optie een te grote inbreuk maken op de soevereiniteit van landen. Vooral Nederland wil zelf de regie hebben over de opsporingsactiviteiten die zich op Nederlands grondgebied afspelen.

Kortom, het is duidelijk dat het verbod op criminele burgerinfiltranten voor de samenwerking met andere landen lastig is. De Nederlandse procedure inzake rechtshulpverzoeken, waarin het soevereiniteitsbeginsel voorop staat, is hier mede verantwoordelijk voor. Ik wil hier echter niet mee zeggen dat het soevereiniteitsbeginsel in deze procedure moet plaatsmaken voor het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit lijkt mij nu nog een te grote stap. Wellicht kan Nederland overwegen om buitenlandse opsporingsambtenaren meer zelfstandige opsporingsbevoegdheden toe te kennen, zoals

¹⁶⁰ Interpol is de grootste internationale politieorganisatie met 186 lidstaten. De primaire taak van Interpol is het faciliteren van grensoverschrijdende politiesamenwerking.

burgerinfiltratie en in geval van terrorismebestrijding criminele burgerinfiltratie (zie paragraaf 4.1.2 en paragraaf 4.4). Ik vind dat aangezien het belang van internationale samenwerking in de toekomst alleen nog maar zal toenemen, het beginsel van wederzijdse erkenning uiteindelijk het belangrijkste uitgangspunt dient te worden.

5.3. Terrorismisme

Het opheffen van het verbod op criminele burgerinfiltranten in geval van terroristische misdrijven is een van de maatregelen die zijn genomen om terrorisme tegen te gaan. Ik vraag me echter af of men erbij stil heeft gestaan dat infiltratie in een terroristische groepering moeilijker zal zijn dan in een 'gewone' criminele groepering. In de brief van voormalig minister van justitie Donner wordt hieraan geen aandacht besteed. Een terroristische groepering heeft immers andere doeleinden. Het gaat hier om het bewuste streven naar politiek-religieuze doeleinden met gewelddadige middelen die buiten de legitieme politieke strijdmiddelen vallen. Het westen heeft voornamelijk te maken met groeperingen die zich inzetten voor een universele strijd tussen de wereld van de islam en de wereld van de oorlog. Zij beroepen zich onder andere op de economische achterstand, bedreiging van de eigen leefwijze en politieke uitsluiting van islamitische migrantengemeenschappen in westerse kapitalistische landen.¹⁶¹ Om in dergelijke groepering te kunnen infiltreren wordt veel van de infiltrant vereist, gezien het gewelddadige en extreem ideologische karakter. Bekendheid met een terroristische groepering lijkt mij van groot belang om binnen zo'n groepering te kunnen functioneren, zodat politieke infiltratie niet snel een optie is. Een persoon die actief is binnen een terroristische groepering zal naar mijn mening daarom de voorkeur hebben.¹⁶² Vanwege het gewelddadige karakter van terroristische groeperingen voorzie ik een moeilijkheid in het toestaan van het plegen van strafbare feiten door de infiltrant. Hoe ver mag de infiltrant daarbij gaan?

Ten slotte vraag ik mij af of goed gekeken is naar de risico's die dergelijke infiltratie met zich meebrengt, want ook hier is in de brief van de minister geen aandacht aan besteed. Het gaat hier immers wel over een specifieke criminele burgerinfiltrant die banden heeft (gehad) met terroristische groeperingen.¹⁶³ Wat betekent dat voor de stuurbaarheid van

¹⁶¹ P. Mascini & M. Verhoeven, 'Kan de gewelddadige jihad zonder sympathisanten?', in: R. Coolsaet e.a., *Radicalisering en jihad*, Den Haag: WODC 2005, p. 8-10, <<http://www.wodc.nl>>.

¹⁶² Zie ook hoofdstuk 1 waarin de definitie van een criminele burgerinfiltrant wordt gegeven.

¹⁶³ Ik ga er vanuit dat de definitie van een criminele burgerinfiltrant in de Aanwijzing Opsporingsbevoegdheden ook van toepassing is in geval van infiltratie omtrent terrorisme.

zo'n infiltrant? De infiltratieteams van de politie die deze infiltranten begeleiden, dienen daarom goed te zijn voorbereid.

Met het toestaan van criminele burgerinfiltratie in zaken die terrorisme betreffen, wordt mijns inziens daarom te hoog ingezet, aangezien ervaring op het gebied van criminele burgerinfiltratie in de opsporing in zijn algemeenheid ontbreekt. Bovendien waarom wel in geval van terrorisme en niet in geval van georganiseerde misdaad? Er bestaat immers een steeds intensievere relatie tussen terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Door de grotere terroristische organisaties wordt gebruik gemaakt van de georganiseerde misdaad om gelden te verwerven om terroristische acties uit te kunnen oefenen. Drugshandel is hierbij een van de favoriete bezigheden. Daarnaast is de omvang en intensiteit van georganiseerde criminaliteit in veel landen groter dan de dreiging van terrorisme.¹⁶⁴ Kortom, het *enkel* toestaan van criminele burgerinfiltratie in het kader van terrorismebestrijding zie ik als een niet goed doordachte beslissing en is voornamelijk genomen met de gedachte dat in de strijd tegen het terrorisme alles uit de kast moet worden gehaald.

5.4. Afweging

De Parlementaire Enquêtecommissie heeft indertijd een schokgolf teweeg gebracht: criminele burgers zijn onbetrouwbaar met als gevolg dat het inzetten van deze personen per definitie zorgt voor een oncontroleerbare en onbeheersbare opsporingspraktijk. Inmiddels zijn we een aantal jaren verder en heeft de burgerinfiltrant een heldere regeling gekregen in de Wet BOB. Toch leeft bovengenoemde stelling nog steeds, maar waarop is die gebaseerd? Volgens M.M. Klinkenbijl¹⁶⁵ op niets. In haar praktijk in de zware criminaliteitssector en als CIE-officier is ze regelmatig brave burgers tegengekomen, die in het opsporingsproces volkomen onbetrouwbaar blijken te zijn en criminelen met wie het prima zaken doen is. De inzet van een burger als infiltrant moet volgens Klinkenbijl daarom niet afhangen van de vraag of het een crimineel is of niet, maar er moet gekeken worden of er met de burger zaken kunnen worden gedaan op een manier waarop het proces stuurbaar en beheersbaar blijft. Dit moet per geval, per onderzoek bekeken worden. Het OM moet

¹⁶⁴ Y. Buruma en E.R. Muller, 'Wet terroristische misdrijven in perspectief', *NJB*, 2003, 41, p. 2141-2142.

¹⁶⁵ M.M. Klinkenbijl, 'Vertrouwen en zelfvertrouwen – De criminele burgerinfiltrant', *Jaarverslag 2004 Centrale Toetsingscommissie*. M.M. Klinkenbijl is momenteel officier van justitie bij het arrondissementsparket in Den Haag.

hierbij vertrouwen op de kennis en kunde van infiltratieteams van de politie die de vraag van stuurbaarheid en beheersbaarheid uitstekend kunnen beantwoorden.¹⁶⁶

Dat de angst nog steeds aanwezig is, blijkt ook uit het feit dat de overeenkomst aangaande de (criminele) burgerinfiltratie door het College van procureurs-generaal aan de minister moet worden voorgelegd. Politiek getinte beslissingen liggen hierdoor op de loer. De gehele toetsing is hierdoor ontaard in de beantwoording van de vraag of de minister door deze beslissing in de problemen zal komen of niet, terwijl moet worden afgevraagd of de inzet enerzijds de rechterlijke toets kan doorstaan en anderzijds of de inzet de belangen van de infiltrant niet onevenredig schaadt. Het gevolg is dat vele OM-beslissingen in de kiem worden gesmoord en nooit aan de rechter worden voorgelegd. Het betrekken van de minister in de beoordelingsprocedure wordt ook wel gezien als een motie van wantrouwen in de richting van de officieren van justitie. Klinkenbijl vraagt zich derhalve terecht af waarom men er niet op zou kunnen en mogen en zelfs moeten vertrouwen dat officieren van justitie alleen maar opsporingsmiddelen inzetten, waarvan zij weten dat ze de toets van de (rechterlijke) kritiek zouden kunnen doorstaan?¹⁶⁷

Ik ben van mening dat met de IRT-affaire in het achterhoofd politie en justitie zich zeer bewust zijn van de risico's en niet nog een keer dezelfde fouten zullen maken. Bovendien ligt er in de Wet BOB een duidelijke regelgeving klaar die de grootste pijnpunten van de IRT-affaire heeft weggenomen. In deze regeling worden voorwaarden gesteld die het opsporingsonderzoek zo controleerbaar en beheersbaar mogelijk maken. Voorop staat dat alleen de officier van justitie bevoegd is om een overeenkomst te sluiten met een burgerinfiltrant. Politiefunctionarissen mogen dus niet op eigen houtje burgerinfiltranten inzetten, wat tijdens de IRT-affaire door gebrek aan een wettelijke regeling, wel is gebeurd. Een burgerinfiltrant zal bovendien door de gestelde proportionaliteits- en subsidiariteitsis een uiterst redmiddel zijn en daardoor niet vaak worden ingezet.

Ik betwijfel of met de komst van de Wet BOB het verbod op criminele burgerinfiltranten wel terecht is. Naar mijn mening blijft door de invoering van de Wet BOB van de argumentatie van de Parlementaire Enquêtecommissie, niet veel meer over. Alleen het argument dat criminele burgerinfiltranten per definitie onbetrouwbaar zijn blijft overeind, maar dat is nergens op gebaseerd. Het verwijt dat de criminele burgerinfiltranten hun eigen

¹⁶⁶ M.M. Klinkenbijl, 'Vertrouwen en zelfvertrouwen – De criminele burgerinfiltrant', *Jaarverslag 2004 Centrale Toetsingscommissie*, p. 44.

¹⁶⁷ M.M. Klinkenbijl, 'Vertrouwen en zelfvertrouwen – De criminele burgerinfiltrant', *Jaarverslag 2004 Centrale Toetsingscommissie*, p. 45.

gang gingen, is mijns inziens namelijk het logische gevolg van het gebrek aan sturing en controle. Als klap op de vuurpijl liet de politie onder het mom van vertrouwelijkheid en het beschermen van de identiteit van informanten ook geen controle en sturing toe.

Een regeling omtrent (criminele) burgerinfiltratie zoals in de Wet BOB, is niet vanzelfsprekend. Zo ontbreekt deze in Engeland waar men geen verbod op criminele burgerinfiltranten kent. De Regulation of Investigatory Powers Act 2000¹⁶⁸ en de Code of Practice van deze Act¹⁶⁹ voorziet namelijk niet in een speciale regeling voor burgerinfiltratie. Het is een algemene regeling omtrent de ‘covert human intelligence source’. Dit kan zowel een politiefunctionaris zijn als een burger. De nadruk wordt gelegd op het reguleren van de ‘covert use of a relationship for the purpose of obtaining information’ wat meer overeenkomt met het stelselmatig inwinnen van informatie. Het participeren, wat de kern van infiltratie is, wordt nergens geregeld.¹⁷⁰ Maar het participeren wordt in de Regulation of Investigatory Powers Act ook nergens verboden.

Niet alleen in geval van een rechtshulpverzoek maar ook bij reguliere opsporingsonderzoeken zijn burgerpseudo-koop en pseudo-dienstverlening een gangbaar alternatief voor de inzet van criminele burgerinfiltranten. Zoals gezegd mogen criminele burgers voor deze twee opsporingsmethoden wel worden ingezet en ook zij mogen met toestemming van justitie strafbare feiten plegen. Ik vraag me echter af of hiermee dezelfde resultaten kunnen worden bereikt als met de inzet van criminele burgerinfiltranten, aangezien in geval van de genoemde pseudo-activiteiten de criminele burger niet deel uitmaakt van de criminele groepering. Daarnaast zal bij de inzet van een criminele burger bij genoemde pseudo-activiteiten het risico aanwezig zijn dat de criminele burger zich gaat begeven op het terrein van de criminele burgerinfiltrant, wanneer de pseudo-activiteit of het contact met de criminele groepering frequenter gaat plaatsvinden waardoor de burger meer deel gaat uitmaken van de groepering. Indien vervolgens door justitie wordt besloten om tot infiltratie over te gaan, zal de criminele burger op grond van het verbod op criminele burgerinfiltranten niet meer mogen worden ingezet wat nadelig zal zijn voor het verdere onderzoek. Er zal immers een nieuwe geschikte (niet criminele) infiltrant gezocht moeten worden waarvan het maar de vraag is of deze de criminele groepering binnen komt. Ik denk dan ook dat justitie de criminele burger wel voor de infiltratie-actie zal inzetten en ik acht

¹⁶⁸ Te raadplegen op <<http://www.opsi.gov.uk>>

¹⁶⁹ Te raadplegen op <<http://security.homeoffice.gov.uk/ripa/>>

¹⁷⁰ Hierdoor was het niet mogelijk om een goede rechtsvergelijking te maken met de Engelse regeling wat aanvankelijk wel mijn bedoeling was.

dit terecht. Bovendien is de kans vrij groot dat, wanneer de zaak voor de rechter komt, de rechter het verbod naast zich neerlegt.¹⁷¹ Door het wel mogen inzetten van criminele burgers voor pseudo-activiteiten die hierbij net als burgerinfiltranten strafbare feiten mogen plegen, haalt in mijn optiek de wetgever zelf het verbod onderuit.

Soortgelijke problematiek speelt ook bij het onderscheid tussen informanten en criminele burgerinfiltranten. Een informant is doorgaans een criminele burger en treedt in opdracht van het OM alleen op als luistervink. Wanneer hij hierbij strafbare feiten pleegt, zijn deze voor eigen rekening en kan hij hiervoor vervolgd worden.¹⁷² Bij burgerinfiltratie daarentegen komen strafbare feiten niet voor eigen rekening van de infiltrant, indien de officier van justitie vooraf toestemming heeft gegeven. De officier van justitie kan in geval van een onverwachte situatie een burgerinfiltrant ook achteraf toestemming geven, indien de strafbare feiten in het licht van de infiltratie-actie aanvaardbaar zijn. Het verschil zit dus in het wel of geen strafbare feiten mogen plegen voor rekening van justitie. Een informant geniet in dit opzicht dus minder bescherming dan een burgerinfiltrant. Maar stel nu dat een informant gedwongen wordt een strafbaar feit te plegen omdat anders zijn dubbelrol binnen de criminele groepering aan het licht komt. Het is immers verdacht wanneer een informant weigert een dienst van geringe importantie (in vergelijking tot het uiteindelijk te plegen delict) te verrichten.¹⁷³ Een voorbeeld hiervan is het stelen van een auto waarmee uiteindelijk een ramkraak wordt gepleegd of het aanschaffen van een vuurwapen waarmee vervolgens een moord wordt gepleegd. Zou de informant hiervoor vervolgd worden? Nee, is het antwoord. Dergelijke strafbare feiten van geringe importantie worden de informant niet aangerekend.¹⁷⁴ Ook op dit punt wordt door het gebruik van een andere term onder het verbod op criminele burgerinfiltranten uitgekomen. Het doet afbreuk aan de overtuigingskracht van het verbod en illustreert dat de wetgever criminele burgers in de opsporing toch onmisbaar acht. Met zulke hiaten in het verbod op criminele burgerinfiltranten vind ik dat er geen reden meer is om het verbod te laten bestaan.

Gelet op bovenstaande pleit ik voor de opheffing van het verbod op de criminele burgerinfiltrant. Het verbod schept verwarring in de rechtspraak, omdat het niet gevolgd is door wetgeving. Daarnaast is er naar aanleiding van de IRT-affaire een heldere regelgeving

¹⁷¹ Zie paragraaf 5.1.

¹⁷² *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr.3, p. 46. Daarnaast spreekt ook de wet in art. 126v Sv inzake de informant niet over het mogen plegen van strafbare feiten wat art. 126w Sv inzake burgerinfiltratie wel doet.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 269, nrs. 4-5, p. 46.

¹⁷⁴ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227 te raadplegen op <<http://archieff.om.nl/bob/>> paragraaf 2.7 (Stelselmatige) burgerinformant. Zie ook *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 269, nr. 18.

opgesteld omtrent burgerinfiltratie. Hier komt nog bij dat het verbod de internationale samenwerking bemoeilijkt. Ten slotte wordt de criminele burgerinfiltrant onder andere termen gewoon toegestaan. Voordat de criminele burgerinfiltrant wordt ingezet in de strijd tegen het terrorisme, lijkt het mij wel verstandig om eerst ervaring op te doen in opsporingsonderzoeken gericht op niet-terroristische criminele groeperingen. Het is zo'n vijftien jaar na de IRT-affaire de hoogste tijd om deze eerste stap te zetten.

6. Literatuurlijst

Literatuur

- Y. Buruma en E.R. Muller, 'Wet terroristische misdrijven in perspectief', *NJB*, 2003, 41.
- R.J. Bokhorst e.a., *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden –eindevaluatie*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004.
- C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer, *Tekst en commentaar strafvordering*, Deventer: Kluwer 2003.
- G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem: Kluwer 2005.
- N.A. Kalsbeek, 'Overweging in drie delen: de criminele burgerinfiltrant', *Jaarverslag 2004 Centrale Toetsingscommissie*.
- M.M. Klinkenbijl, 'Vertrouwen en zelfvertrouwen – De criminele burgerinfiltrant', *Jaarverslag 2004 Centrale Toetsingscommissie*.
- C. Rijken, 'Joint Investigation Teams: Een nieuw instrument voor de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken. Een evaluatie van de eerste Nederlandse ervaringen met een JIT', *DD* 2007, 4.
- W. van der Schans en J. van Buuren, *Keizer in lommen: politiesamenwerking in Europa*, Breda: Papieren Tijger 2003.
- Jaarverslag Centrale Toetsingscommissie 2002, Rotterdam.

Jurisprudentie

- EHRM 9 juni 1998, *NJ* 2001, 471.
- HR 4 december 1979, *NJ* 1980, 356.
- HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119.
- HR 19 december 1995, *NJ* 1996, 249.
- HR 16 december 1997, *NJ* 1998, 388.
- HR 6 april 1999, *NJ* 1999, 565.
- HR 8 februari 2000, *NJ* 2000, 538.
- HR 26 september 2000, *NJ* 2000, 739.
- HR 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218.
- HR 20 november 2001, *LJN* AD4290.

- HR 12 februari 2002, *LJN* AD9222.
- HR 2 juli 2002, *LJN* AE3728.
- HR 15 oktober 2002, *NJ* 2003, 85.
- HR 4 februari 2003, *LJN* AE9069.
- HR 11 maart 2003, *LJN* AF3312.
- HR 7 september 2004, *LJN* AP1537.
- HR 31 januari 2006, *NJ* 2006, 365.
- Rb Amsterdam 30 januari 2001, *LJN* AA9712.

.Parlementaire stukken

Kamerstukken

- Motie inzake het instellen van een parlementair onderzoek, *Kamerstukken II* 1994/1995, 23 593, nr. 9.
- Rapport ‘Inzake opsporing’ van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11.
- Wetsvoorstel wijziging Wetboek van Strafvordering inzake bijzondere opsporingsbevoegdheden (Memorie van toelichting), *Kamerstukken II* 1996/97, 25403, nr.3.
- Rapport van de commissie-Kalsbeek “Opsporing in uitvoering”, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 269, nrs. 4-5.
- Motie inzake een verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten, *Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, nr.33.
- Motie inzake informanten, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 269, nr. 18.
- Wetsvoorstel wijziging Wetboek van Strafvordering inzake de uitvoering van het EU-rechtshulpverdrag (Memorie van toelichting), *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 351, nr. 3.
- Brief minister over het inzetten van criminele burgerinfiltranten bij opsporingen, *Kamerstukken II* 2002/03, 27 834, nr. 28.
- Verslag algemeen overleg over het inzetten van criminele burgerinfiltranten in de bestrijding van terroristische acties, *Kamerstukken II* 2002/03, 27 834, nr. 29

Handelingen

- Behandeling wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, *Handelingen II* 1998/99, nr.24.

Regelgeving

- Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering inzake bijzondere opsporingsbevoegdheden, *Stb.* 1999, 245.
- Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden, *Stb.* 1999, 549.
- Inwerkingtreding wijziging van het Wetboek van Strafvordering inzake bijzondere opsporingsbevoegdheden, *Stb.* 2000, 32.
- Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, *Stb.* 2006, 580.
- Besluit opsporing terroristische misdrijven, *Stb.* 2006, 730.
- Regeling bijzondere opsporingsgelden, *Stcrt.* 1998, 127.
- Regeling financieel beheer infiltratie en store-fronts gegenereerde ontvangsten, *Stcrt.* 1998, 141.
- Regeling infiltratieteams, *Stcrt.* 2000, 7.
- Regeling buitenlandse verbindingsofficieren, *Stcrt.* 2002, 61.
- Aanwijzing internationale onderzoeksteams, *Stcrt.* 2004, 143.
- Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2004, 227.

Europese Unie

- Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, *Pb* 2002, L164, p. 3
- Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, *Pb* 2002, L162, p. 1.
- Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de EU en Amerika, *Pb* 2003, L181, p. 34.
- Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Mededeling over de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten, *COM* (2005) 195 definitief.
- Verslag van de Commissie over de juridische omzetting van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, *COM*(2005) 858 definitief.

Elektronische bronnen

- <<http://www.om.nl/beleid/>>
- <<http://archieff.om.nl/>>:
Op deze site is de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden te raadplegen.
- <<http://www.nrc.nl/>> (zie krantenarchief):
“‘Bedreigde’ IRT-informant opgespoord’, *NRC Handelsblad* 8 augustus 1996.
- <<http://www.wodc.nl/>>:
P. Mascini & M. Verhoeven, ‘Kan de gewelddadige jihad zonder sympathisanten?’
in: R. Coolsaet e.a., *Radicalisering en jihad*, Den Haag: WODC 2005.
- <<http://www.opsi.gov.uk.>>:
Regulation of Investigatory Powers Act 2000.
- <<http://security.homeoffice.gov.uk/ripa/>>:
Code of Practice Regulation of Investigatory Act 2000.